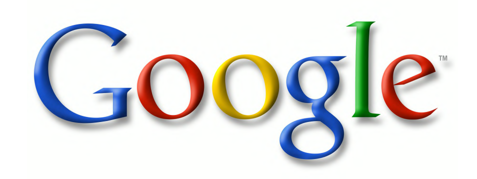
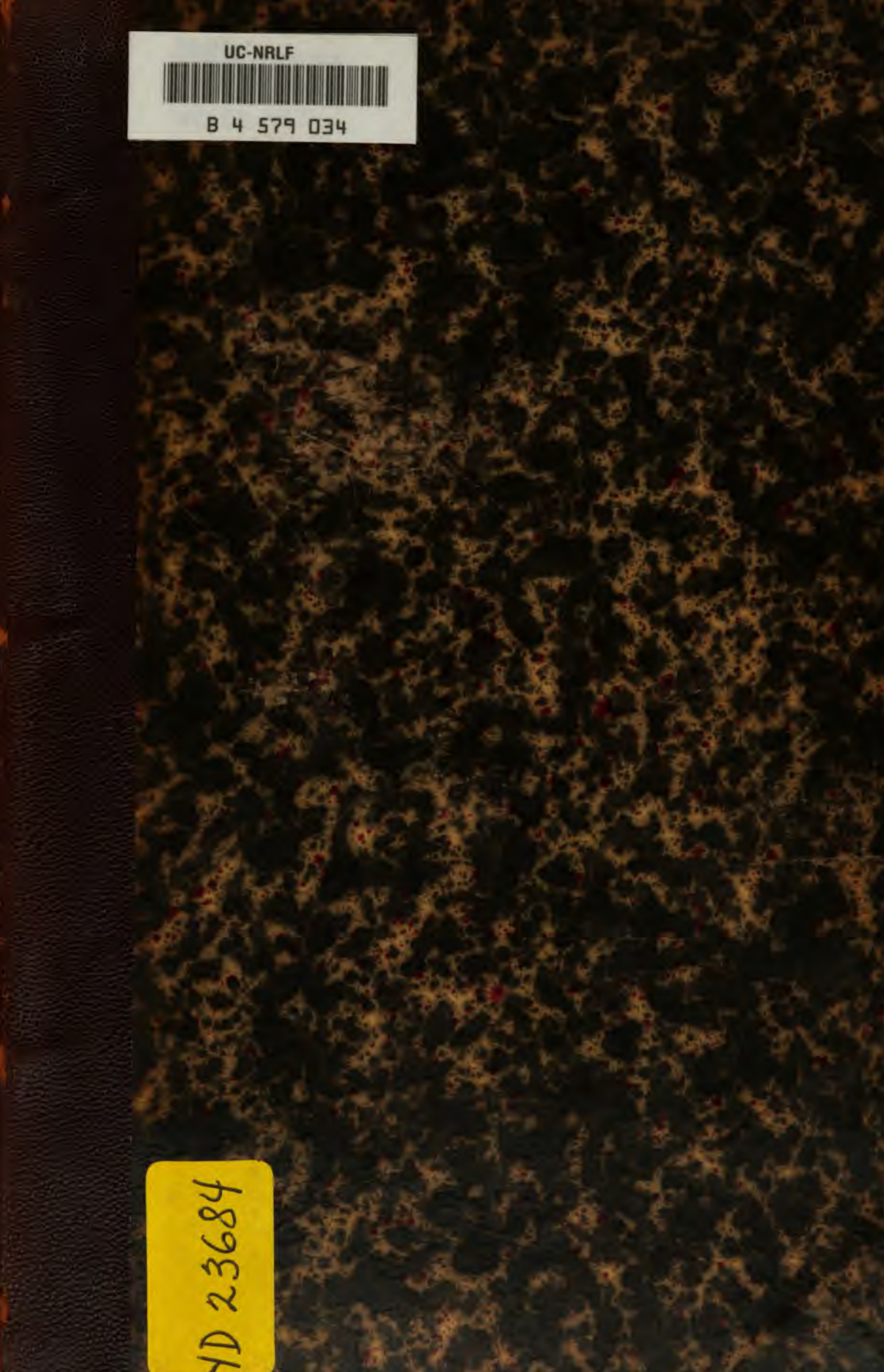



UC-NRLF
B 4 579 034
HD 23684


LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Class



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU CARACTÈRE JURIDIQUE
DE L'ADMINISTRATION
DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le vendredi 6 juin 1902, à 2 h. 1/2

PAR

Roger LE CHEVALIER
RÉDACTEUR AU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Président : M. CHAVEGRIN.
Suffragants : MM. LYON-CAEN. BERTHÉLEMY. *professeurs.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1902

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU CARACTÈRE JURIDIQUE
DE L'ADMINISTRATION
DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le vendredi 6 juin 1902, à 2 h. 1/2

PAR

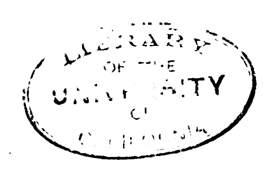
Roger LE CHEVALIER
RÉDACTEUR AU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Président : M. CHAVEGRIN.
Suffragants : { MM. LYON-CAEN. / BERTHÉLEMY. } *professeurs.*



PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1902



INTRODUCTION

« Ce n'est pas un paradoxe, c'est une banalité de dire des chemins de fer que depuis l'invention de l'imprimerie, l'homme n'avait pas réalisé une seule conquête qui puisse lui être comparée. » (1)

Les chemins de fer ont eu en effet une influence immense sur l'avenir politique, industriel et commercial des nations.

En diminuant la durée et le prix des transports, ils ont permis de mettre en valeur les richesses du monde entier. Le commerçant a trouvé de nouveaux débouchés qui lui ont permis d'employer toute son activité. L'agriculteur a pu dans les années d'abondance écouler ses céréales sans être obligé de les vendre à un prix ruineux. L'industriel a fait venir à peu de frais les matières premières et a diminué le prix de revient de ses

(1) De Foville. — La transformation des moyens de transport et ses conséquences économiques.

produits ; il a étendu son rayon de vente et il s'est organisé en vue de la production en grand.

Bref, les chemins de fer ont été l'un des facteurs les plus importants de la transformation économique qui s'est opérée au siècle dernier. Grâce à eux le bien-être et la richesse générale ont été considérablement augmentés.

En présence d'un rôle aussi puissant l'Etat ne pouvait rester indifférent. Les nouveaux moyens de transport différaient trop des anciens pour qu'il fût possible de se contenter de les soumettre au droit commun. Nécessairement l'action de l'Etat devait être en rapport avec l'intérêt collectif que les chemins de fer représentaient.

Il n'a pas été suffisant au législateur de jeter d'après un plan d'ensemble comprenant toutes les parties du territoire les bases d'un premier réseau, il a fallu aussi qu'il se préoccupe du succès de l'entreprise. Pour la construction des lignes qui n'auraient pu se constituer par les seuls efforts de l'initiative privée, l'Etat a dû prêter son concours financier, soit en prenant à sa charge une partie des travaux, soit en garantissant aux concessionnaires un minimum de bénéfices. De plus les chemins de fer sont trop en dehors du domaine où s'exerce la libre concurrence pour que l'Etat n'ait pas été obligé d'en réglementer l'exploitation.

Le réseau des chemins de fer est maintenant constitué. Il ne reste plus qu'à compléter les ramifications des grandes lignes. Cependant la question des chemins

de fer présente toujours une grande actualité. On n'ouvre pas un journal, on ne feuillette pas une revue sans constater qu'elle est actuellement l'objet de longues discussions. Si en effet le moment est passé de demander la construction de nouvelles lignes, le problème de leur exploitation est encore à l'ordre du jour. On se préoccupe toujours de savoir si l'intérêt général n'exige pas que l'Etat rachète les concessions et exploite lui-même les lignes des chemins de fer.

Déjà depuis longtemps il existe en France, exploité par l'Etat, un réseau de chemins de fer qui fonctionne parallèlement à côté des compagnies concessionnaires. Une expérience a donc été tentée. Nous ne chercherons pas à connaître quels en sont les résultats, et ne nous arrêterons pas à la comparaison classique de l'exploitation par l'Etat et de l'exploitation par les compagnies. Mais il nous a paru intéressant, à un moment où le projet de rachat de quelques compagnies paraît devoir recevoir des Chambres un accueil favorable, d'étudier la situation juridique du réseau d'Etat. Ce réseau est en effet soumis à un régime exceptionnel, anormal et qui a quelque chose d'hybride ; son administration a les allures d'une compagnie privée et cependant elle est partie intégrante de l'administration française.

L'Etat en pénétrant dans un domaine qui avait été jusqu'ici abandonné au droit commun a mis en conflit les règles du droit privé avec les règles du droit public. Son intervention n'a pas produit toutes ses conséquen-

ces naturelles. En étendant son activité en dehors de ses attributions essentielles, en devenant entrepreneur de transport comme un simple particulier, l'Etat a dû abandonner quelques-unes de ses prérogatives de puissance publique. Il y a lieu dès lors de se demander dans quelle mesure, par suite de l'exploitation par l'Etat des lignes rachetées, les règles du droit public ont remplacé les règles du droit privé. Le réseau de l'Etat est-il une société commerciale, est-il un établissement public, est-il simplement un service public ? C'est ce caractère juridique, avec ses principales conséquences que nous chercherons à déterminer.

CHAPITRE PREMIER

L'organisation des Chemins de fer de l'État

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

I

ORIGINES DU RÉSEAU DE L'ÉTAT

« La création du réseau d'Etat n'a été que le résultat de circonstances, et non, comme dans d'autres pays, celui de vues systématiques tendant à la mainmise sur les chemins de fer par les pouvoirs publics (1). » Mais si, en 1878, le législateur n'a pas voulu tenter une expérience, jugée d'ailleurs inutile, et a adopté une solution pratique que les circonstances lui ont imposée, il n'en est pas moins vrai que la question de l'organisation d'un réseau d'Etat avait été à plusieurs reprises l'objet de débats approfondis. En 1838, quelques années seulement après la circulation de la première locomotive, le problème de l'exploitation des chemins de fer avait été posé nettement devant le parlement.

(1) Colson. *Transports et tarifs*, p. 298.

Dès cette date les tendances les plus opposées avaient eu leurs représentants, et tous les systèmes aujourd'hui encore si discutés avaient eu leurs défenseurs.

Aussi pour bien déterminer les origines du réseau d'Etat et dégager les véritables causes de sa création, est-il utile de remonter jusqu'à cette première phase de l'histoire des chemins de fer et d'envisager brièvement l'évolution de l'intervention de l'Etat en cette matière.

Jusqu'en 1833 la question des chemins de fer ne se pose pas. On cherche bien à relier les centres industriels aux routes et aux canaux, mais la traction animale ne donne pas à ce mode de transport une importance assez grande pour que l'Etat s'en occupe.

En 1832 la traction mécanique remplace pour la première fois la traction animale. Si dès ce moment on ne prévoit pas l'avenir et le développement des chemins de fer, on en entrevoit du moins l'importance. Aussi la loi du 27 juin 1833 réserve à l'Etat des droits importants de contrôle et de surveillance; elle reconnaît au pouvoir législatif le droit de déclarer l'utilité publique des lignes à construire et d'accorder les concessions.

Mais dans cette première période de l'histoire des chemins de fer le rôle de l'Etat ne fut surtout envisagé qu'au point de vue de la construction (1). C'est seule-

(1) Tous les débats étaient dominés par la préoccupation de permettre aux compagnies de consentir des tarifs peu élevés en faisant participer l'Etat aux frais de premier établissement.

ment plus tard, en 1838, que l'on se demanda si l'intervention de l'Etat ne devait pas être plus étendue et si elle ne devait pas consister aussi à exploiter les voies ferrées. La question fut alors posée dans toute son ampleur devant le parlement.

Les uns, à cause du stimulant de l'intérêt privé, accordaient toutes leurs préférences au système des compagnies concessionnaires. Les autres, convaincus de la nécessité d'avoir des tarifs peu élevés et uniformes, se prononçaient en faveur de l'exploitation par l'Etat qui « seul pouvait se contenter d'un intérêt très faible de son capital et se borner à la rémunération des frais de transport. » Lamartine s'effrayait du monopole écrasant dont on voulait investir les compagnies. A leur responsabilité purement pécuniaire il opposait « la responsabilité incessante, morale et politique, du gouvernement. » (1)

Cependant les partisans de l'exploitation par l'Etat ne purent convaincre le parlement. La lutte fut circonscrite sur le mode d'exécution des lignes et la majorité des députés jugea qu'il convenait d'en abandonner la construction à l'industrie privée. Conformément à ce vote des concessions de lignes importantes furent accordées à des entreprises particulières.

Ces entreprises ne réussirent pas. Certaines même renoncèrent à leur œuvre. Il fallut bien alors reconnaître

(1) Voir discussions à la chambre des députés, *Monit. Off.*, 8, 9, 10 et 11 Mai 1838.

que les compagnies abandonnées à elles seules ne pouvaient construire et exploiter des voies ferrées. Le concours financier de l'Etat parut indispensable et le parlement, devant cette nécessité, accorda une garantie d'intérêt de 4 0/0 aux compagnies les plus malheureuses.

Mais on s'aperçut bien vite que ce n'était là qu'un expédient et, dès 1842, on revint à l'ancienne idée de l'Etat constructeur. Toutefois, afin de ne pas heurter les susceptibilités des Chambres, on chercha à concilier le système nouveau avec celui des compagnies concessionnaires. C'est ce qui explique le caractère éclectique de la loi de 1842 aux termes de laquelle les compagnies se chargent de l'exploitation et de la superstructure des lignes, tandis que l'Etat construit l'infrastructure.

Avec la seconde république, la question entra dans une voie nouvelle. Conservera-t-on le système en vigueur, ou faudra-t-il procéder à un rachat général, c'est-à-dire abandonner les principes posés par le législateur de 1838 et amendés en 1842 ? Telle fut la question qui se posa alors.

La commission exécutive du nouveau gouvernement s'était prononcée pour le rachat et elle avait déposé un projet en ce sens. Elle considérait que les compagnies, « profondément imprégnées de l'esprit aristocratique ne pouvaient survivre à la monarchie » (1) dont elles

(1) Duclerc, séance du 17 mai 1848. Assemblée nationale.

étaient l'œuvre politique. De plus, elle pensait que les nombreuses faillites qui s'étaient produites pendant les dernières années, ainsi que les déchéances que l'État avait été obligé de prononcer, justifiaient surabondamment le rachat des chemins de fer.

La projet fut mal accueilli par l'assemblée et à la suite du discours de Montalembert le gouvernement le retira. C'est, une fois de plus, le principe de l'exploitation par l'Etat repoussé.

Cependant, à la suite de la crise économique amenée par la révolution de 1848, la compagnie de Paris à Lyon se trouva à bout de ressources et il fallut pourvoir à cette situation (2).

Pour ne pas venir en aide à cette compagnie et créer ainsi un précédent fâcheux, le gouvernement préféra procéder au rachat. Il déposa un projet en ce sens. L'assemblée le ratifia mais elle n'envisagea que le côté financier de l'opération (loi du 17 août 1848).

Ce n'est que plus tard, en 1849, que les moyens d'exploitation furent débattus. L'assemblée, en attendant la formation d'une compagnie nouvelle, fut bien obligée de confier à l'Etat l'exploitation des lignes rachetées. Mais en prenant cette décision elle ne voulut pas faire œuvre politique ; elle accepta ce mode d'exploi-

(2) Les compagnies furent d'autant plus atteintes par la crise économique, que la partie disponible des sommes versées par les actionnaires se trouvait employée en rentes sur l'Etat français qui, comme toutes les valeurs, subissaient une forte dépréciation.

tation uniquement parce que les circonstances lui imposaient provisoirement cette solution. Seul, Volowski y vit une « occasion pour l'Etat d'expérimenter ses forces et de vider par la pratique et l'expérience une question qui s'était trouvée trop souvent égarée dans le domaine des hypothèses ». L'organisation créée par la loi du 25 avril 1849 se rapprocha autant que possible de celle des compagnies. Par cette ressemblance, qui permettait le retour facile à une compagnie privée, se trouvait affirmé le caractère essentiellement provisoire de cette entreprise de l'Etat (1).

L'expérience ne dura que trois années. Dès 1852, le gouvernement impérial revint à l'idée des compagnies privées et fit tous ses efforts pour relever leur situation. Jusqu'ici, pour stimuler l'esprit d'entreprise, on avait fractionné et multiplié les concessions. A partir de 1852 on chercha au contraire à concentrer dans les mêmes mains les lignes d'une même région afin de constituer des compagnies plus puissantes. Le gouvernement profita de cette concentration pour mettre à la charge des unités ainsi créées l'exploitation onéreuse des petites lignes. En même temps la durée des concessions fut prolongée.

Les résultats obtenus furent au début très satisfaisants, mais bientôt des difficultés ne tardèrent pas à surgir. Une crise financière et commerciale se produisit. Le public, effrayé par les dépenses des lignes secon-

(1) Voir JACQUIN, *Revue des Deux Mondes*, 15 mars 1878.

daires, cessa de souscrire les obligations émises par les compagnies. Par suite de cette panique, elles ne purent achever les grands travaux dont elles s'étaient chargées et elles furent obligées de demander la revision de leurs contrats.

Le gouvernement crut devoir négocier et c'est ainsi qu'en 1859 furent signées les conventions de Franqueville.

On ne toucha pas aux lignes antérieurement concédées qui constituaient l'ancien réseau. Mais on stipula que pour le nouveau réseau, c'est-à-dire les lignes à construire, l'Etat avancerait aux actionnaires, en cas d'insuffisance d'exploitation, la somme nécessaire pour distribuer un intérêt de 4 %. Cette garantie d'intérêt n'était qu'une avance de l'Etat aux compagnies qui s'obligeaient à en opérer le remboursement quand les bénéfices le permettraient. Comme gage de cette créance, l'Etat se réservait le droit à la fin de la concession de reprendre le matériel roulant.

La forme de l'intervention de l'Etat se transforme donc encore une fois. Dans les conventions de 1859 l'Etat joue en réalité le rôle d'un banquier, mais d'un banquier intéressé aux résultats de l'exploitation, car il a droit au partage des bénéfices.

Les compagnies furent très préoccupées de ne pas trop grever leur compte de garantie et elles se refusèrent à l'extension de leurs réseaux dans la crainte que l'exploitation de lignes nouvelles et peu producti-

ves ne les obligeât à demander sous la forme de la garantie d'intérêt des avances importantes à l'Etat.

Et cependant, il fallait encore créer des lignes pour répondre aux besoins des populations. Il y avait à relier les localités secondaires entre elles et avec les grandes lignes. Le gouvernement se trouva ainsi amené à concéder les nouvelles lignes à des compagnies secondaires qui recevaient des subventions assez élevées, payables en capital, mais qui n'avaient pas de garantie d'intérêt.

D'autre part, la loi du 17 juillet 1865, autorisa la création des chemins de fer d'intérêt local qui devaient servir d'affluents aux lignes principales et qui étaient caractérisés par ce fait que la concession était accordée par le département. Le gouvernement se réservait seulement le droit de déclarer, par un décret, l'utilité publique et d'autoriser la construction. Il accordait aussi des subventions, mais qui devaient seulement compléter celles fournies par les localités intéressées.

En ne laissant pas exclusivement au conseil général le droit de créer des chemins de fer d'intérêt local, le législateur avait voulu prendre des précautions contre la tentation que les assemblées départementales pourraient avoir de faire construire des lignes qui n'auraient pas desservi des intérêts purement locaux. Par suite des conventions relatives à la garantie d'intérêt et au partage des bénéfices, l'Etat avait en effet un intérêt majeur à ne pas permettre la construction de lignes qui

pourraient faire concurrence aux lignes d'intérêt général.

De nombreuses concessions furent accordées conformément à cette loi de 1865. Après nos désastres, on sentit encore davantage, la nécessité de développer notre outillage économique et on multiplia la constitution de ces petites lignes.

Ces entreprises auraient pu prospérer si elles avaient été construites à peu de frais conformément à leur destination et si elles s'étaient bornées à être l'auxiliaire des grandes compagnies. Mais des spéculateurs songèrent, en joignant les uns aux autres plusieurs chemins de fer d'intérêt local, à créer des grandes lignes destinées à faire concurrence aux lignes du réseau concédé par l'Etat. Ils espéraient ainsi enlever une partie du trafic aux grandes compagnies et finalement les obliger à racheter leurs lignes à des conditions qui leur auraient été avantageuses. Enhardis par leur but, ces financiers demandèrent des concessions sans aucune subvention. Les conseils généraux firent bon accueil à ces demandes qui n'imposaient aucune charge aux populations qu'ils représentaient. (1)

Le gouvernement ne put pas toujours empêcher ces

(1) Pour emballer le public on ne négligea aucun moyen, on composa merveilleusement les conseils d'administration. L'un deux comprenait un duc, deux marquis, deux députés, dont M. Savary de célèbre mémoire, et trois nobles anglais : le dernier baronnet et membre de la chambre des communes.

Voir Théry, *Histoire des Compagnies de chemins de fer,*

projets d'aboutir à cause de la distinction difficile à établir entre les lignes d'intérêt local et les lignes d'intérêt général. Des concessions d'intérêt local furent ainsi transformées en lignes d'intérêt général.

Cette conception tout à fait contraire à la destination de ces entreprises entraînait pour leur exploitation des charges énormes. Edifiées à grands frais, elles n'avaient plus aucune chance de prospérer.

En 1875, la situation de plusieurs compagnies secondaires n'était pas florissante. Elles ne pouvaient réussir à cacher leurs embarras qu'en prolongeant la période de premier établissement; c'est pourquoi, elles demandaient toujours de nouvelles concessions, afin de pouvoir émettre de nouvelles obligations, dont le produit devait leur servir à donner des dividendes aux actionnaires et à payer les intérêts des obligations déjà souscrites.

Afin de prévenir une catastrophe le gouvernement fut obligé d'intervenir. Sa première pensée fut de faire appel aux grandes compagnies. La compagnie du Nord dont la situation était prospère voulut bien se charger de l'exploitation des lignes qui étaient dans son champ d'action. Mais la plupart des autres compagnies secondaires étaient enchevêtrées dans l'Orléans qui de toutes les compagnies était celle qui avait résisté le plus à l'extension de son réseau.

Le gouvernement songea à venir en aide à ces petites compagnies en leur accordant la garantie d'intérêt pour les lignes qui n'étaient pas encore exploi-

tées. Mais cette combinaison fut mal accueillie par les chambres et le ministre des Travaux publics fut amené à élaborer un projet de convention avec la compagnie d'Orléans.

Deux idées dominantes se dégageaient de l'ensemble de ce projet : 1° incorporation au réseau de la Compagnie d'Orléans des compagnies secondaires et d'intérêt local ; 2° application à ce réseau du système inauguré en 1859 par M. de Franqueville.

Dans un rapport célèbre, présenté au nom de la commission de la Chambre des députés, M. Waddington critiqua le projet de loi. Après une longue discussion, au cours de laquelle une hostilité très marquée se manifesta contre le régime des grandes compagnies, la chambre repousse le projet du gouvernement et adopta la proposition Allain-Targé qui posait le principe du rachat par l'Etat de toutes les lignes qui cesseraient d'être exploitées par leurs concessionnaires (1). Cette

(1) «La proposition Allain-Targé comprenait tout un programme qui se ramenait aux 5 résolutions suivantes:

1° Application au rachat des lignes qui cesseraient d'être exploitées par leurs concessionnaires, des dispositions de la loi du 23 mars 1874, c'est-à-dire rachat au prix réel, déduction faite des subventions primitivement accordées pour la construction ;

2° Concentration de toutes les lignes à grand trafic d'une région sous une même administration, de telle sorte qu'il ne puisse pas s'établir, aux dépens de l'Etat, une concurrence ruineuse pour le trésor, pour les exploitants et bientôt pour les populations elles-mêmes, entre les lignes subventionnées par l'Etat ;

3° Etablissement de garanties sérieuses et de règlements assurant à

proposition est l'origine de la loi du 18 mai 1878 qui a créé le réseau d'Etat.

l'Etat l'exercice permanent de son autorité sur les tarifs et sur le trafic, et offrant aux intéressés le moyen de faire parvenir officiellement leurs informations ;

4° Réserve absolue du droit de l'Etat d'ordonner à toute époque, la construction des lignes nouvelles, qu'il jugerait nécessaire de joindre au réseau de la région ;

5° Pour le cas où la Compagnie d'Orléans se refuserait à traiter sur les bases qui viennent d'être indiquées, constitution d'un grand réseau de l'Ouest et du Sud-Ouest exploité par l'Etat. »

II

CONSTITUTION DU RÉSEAU D'ÉTAT

Conformément à la proposition Allain-Targé, adoptée par la Chambre, le ministre des Travaux publics entra en négociations avec les compagnies dont le rachat s'imposait. Les pourparlers aboutirent avec six compagnies d'intérêt général et quatre compagnies d'intérêt local (1). Des conventions furent signées et leur ratification fut demandée aux Chambres sous la forme d'un projet de loi. Ce projet devint la loi du 10 mai 1878 qui dans son art. 4 stipulait : « En attendant qu'il soit statué sur les bases définitives du régime auquel seront soumis les chemins de fer repris par l'Etat, le ministre des Travaux publics est autorisé à assurer l'ex-

(1) Les six Compagnies d'int. général étaient : 1 la Compagnie des Charentes, 2 la Vendée, 3 la Compagnie de Bressuire à Poitiers, 4 de Saint-Nazaire au Croisic, 5 d'Orléans à Chalons, 6 de Clermont à Tulle. Les Compagnies d'intérêt local étaient : 1 Poitiers à Saumur, 2 chemins Nantais, 3 Maine-et-Loire, 4 d'Orléans à Rouen.

ploitation provisoire de ces lignes à l'aide de tels moyens qu'il jugera le moins onéreux pour le trésor. »

L'Etat n'est donc plus seulement un constructeur de voies ferrées, il devient maintenant un véritable industriel qui peut être momentanément chargé de l'exploitation de tout un service de transport.

Cependant il ne faut pas interpréter le vote de cette loi comme une adhésion sans réserve au principe de l'exploitation par l'Etat. Les Chambres ont toujours conservé la même défiance vis-à-vis de l'ingérence de l'Etat dans le domaine industriel et commercial. Ainsi que le dira plus tard un rapporteur du budget : « En 1878 on était réellement convaincu que le jour où l'Etat voudrait prendre sous sa direction effective l'exploitation des lignes de chemins de fer, il se heurterait à de véritables impossibilités et n'aboutirait qu'à faire la preuve de sa complète incapacité » (1).

Le législateur en votant l'article 4 a simplement voulu faire œuvre pratique et utilitaire. S'il a donné au ministre le droit d'exploiter quelques lignes, c'est uniquement parce que les circonstances lui ont imposé cette résolution. Il n'a même pas été question dans les discussions qui ont précédé le vote de la loi de faire une expérience. La création d'un réseau d'Etat n'a été qu'un expédient imaginé pour pourvoir aux nécessités du mo-

(1) Cavaignac, Rapport sur le budget. Chambre des députés : Annexe. (Séance du 14 août 1884.)

ment et empêcher la faillite de compagnies incapables de tenir leurs engagements.

Aussi fut-il décidé que l'organisation devait être essentiellement provisoire. Sur une interpellation de M. Brice, le ministre, amené à préciser le caractère provisoire de l'exploitation, promit de n'engager aucunement l'avenir, afin que le retour à l'industrie privée puisse se faire immédiatement et sans perturbation (1). La loi d'ailleurs ne reconnut à l'Etat le droit d'exploiter des lignes : « qu'en attendant qu'il soit statué sur les bases définitives auxquelles seront soumis les chemins de fer ».

Conformément à ces idées les deux décrets du 25 mai 1878 ont réglementé l'organisation administrative et financière du réseau d'Etat.

Ainsi que le dit M. Picard, les auteurs des décrets, « se sont proposé de laisser au réseau d'Etat une indépendance et une liberté d'allure suffisante pour permettre de conserver à ses opérations le caractère commercial et industriel..., de ne faire intervenir l'autorité ministérielle dans sa gestion que pour la sauvegarde des intérêts financiers du pays et de l'application des lois, de l'assimiler autant que possible aux réseaux exploités par les compagnies sauf les dispositions spéciales que pourra justifier la responsabilité du gouvernement devant les Chambres (2). »

(1) *Journal officiel*. Chambre, débats parlementaires. Année 1878, p. 4979.

(2) Picard, tome III, p. 21.

A cet effet, la gestion du réseau fut confiée, sous l'autorité du ministre, à un conseil d'administration de neuf membres nommés par décret. C'est ce conseil qui, comme pour les autres compagnies privées, nommait et révoquait les agents, fixait les tarifs, sous la réserve de l'homologation ministérielle, faisait d'une façon générale tous les actes de gestion.

La direction des services administratifs et techniques fut abandonnée à un directeur relevant immédiatement du conseil d'administration et nommé par décret sur proposition du ministre des Travaux publics, mais après avis de ce conseil.

Enfin l'assimilation avec les compagnies concessionnaires fut poussée tellement loin que l'Etat exerçait aussi sur l'exploitation des lignes rachetées son contrôle financier, technique et commercial, comme pour les autres réseaux.

Ce qui caractérise cette première administration, c'est qu'elle ne constitue pas un service public au sens administratif du mot, elle est un service autonome placé sous la tutelle de l'Etat et ayant un caractère privé, industriel et commercial.

Tous les pouvoirs importants son confiés à un conseil indépendant calqué sur celui des compagnies privées. L'Etat n'intervient, ainsi qu'il le fait pour les chemins de fer concédés, que pour contrôler, approuver la marche des trains, homologuer les tarifs, assurer l'application des lois et règlements; il reste en dehors de

tout ce qui touche aux opérations vraiment commerciales.

Cependant dans l'organisation intérieure, l'administration présente quelques-uns des caractères d'un service public. C'est ainsi que les agents attachés au réseau sont considérés comme agents temporaires d'Etat.

Malgré la volonté d'adopter un mécanisme aussi semblable que possible à celui des compagnies, on n'avait pu empêcher que l'intervention de l'Etat ne produise quelques-unes de ses conséquences et que l'administration nouvellement créée n'ait pas quelques analogies avec un service public.

Le second décret du 25 mai 1878 réglait le régime financier. Aux termes de ce décret, les excédents de recettes devaient être versés au trésor. Un fonctionnaire, caissier général des chemins de fer de l'Etat, nommé par décret, sur la proposition du ministre et après avis du conseil d'administration, centralisait les recettes et les dépenses selon les règles de la comptabilité publique et était justiciable de la Cour des comptes. Chaque année le conseil d'administration devait présenter au ministre des Travaux publics le compte d'administration de l'exercice.

D'autre part le projet de budget était soumis au vote du parlement mais était fondu dans le budget général. Un chiffre aux « produits divers du budget du ministère des Finances» indiquait les recettes probables et un autre figurait pour mémoire au budget des Travaux publics

et représentait l'insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation. En réalité après avoir encaissé les recettes, l'Etat, sur la production de pièces justificatives, notamment des comptes d'administration, garantissait l'insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation.

Enfin les lignes exploitées par l'Etat étaient soumises en ce qui concerne les droits, taxes et contributions de toute nature aux mêmes règles que les lignes concédées.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation initiale du réseau de l'Etat. Il nous reste à examiner les modifications importantes que cette administration a subies depuis 1878.

III

RÉFORMES DE 1878 A NOS JOURS

L'administration primitive a subsisté en réalité jusqu'au décret du 10 décembre 1895, qui a centralisé cette administration autonome, et en a fait, ainsi que nous le verrons, un véritable service public relevant directement du ministre des Travaux publics.

Mais cette transformation ne s'est pas opérée brusquement ; elle a été préparée par toute une série de réformes qui sont un acheminement progressif vers l'organisation en un service public.

Le ministre des travaux publics s'aperçut bientôt qu'il n'avait pas une action suffisante dans la direction des chemins de fer exploités par l'Etat. Pour augmenter ses pouvoirs il porta, par un décret du 24 janvier 1882, le nombre des membres du conseil d'administration de neuf à seize. Il voulait ainsi y faire entrer un élément politique important sur lequel il comptait avoir une grosse influence. Mais devant les réclamations (1) soule-

(1) *Journal des Économistes*, février 1882.

vées par cette mesure un décret du 18 février de la même année fixa à douze le nombre des administrateurs. Le conseil ainsi composé devait être renouvelé par quart chaque année.

En outre le président n'était pas élu par les membres du conseil, mais était désigné par le ministre. Cette dernière disposition centralisatrice fut rapportée par le décret du 28 avril 1883.

C'est à peu près de la même époque que date la réforme plus importante qui, en modifiant la constitution territoriale du réseau, en a fait un tout homogène susceptible d'une exploitation normale et régulière.

Le réseau de l'Etat avait hérité de la situation malheureuse faite aux petites compagnies par la configuration de leurs concessions. Formé de chemins épars, coupé par les lignes de la compagnie d'Orléans, étranglé et commandé de tous côtés par cette compagnie, il n'avait accès vers aucun centre important. Il continuait à subir la concurrence désastreuse contre laquelle n'avaient pu lutter les compagnies secondaires (1).

La commission de 1879, qui avait été réunie pour examiner la construction des lignes nouvelles et les réformes à apporter dans l'exploitation des chemins de fer, avait signalé ce danger. Pour y porter remède, elle n'avait pas hésité à réclamer le rachat de l'ensemble de la compagnie d'Orléans.

(1) Rapport Wilson. Voir Picard, Les chemins de fer français, t. v, p. 95 et suiv.

Le projet de cette commission ne fut pas discuté mais, il eut néanmoins un résultat pratique : en concluant fermement au maintien du réseau d'Etat, il mit le gouvernement en demeure de faire cesser la situation désastreuse dans laquelle se trouvaient placées les lignes rachetées par l'Etat.

Les conventions de 1883, par des échanges avec la compagnie d'Orléans, ont constitué un réseau d'Etat susceptible d'une bonne exploitation. S'il perdait un certain nombre de voies ferrées, éparses et mal reliées entre elles, en revanche il se cantonnait dans la région triangulaire ayant pour sommets : Tours, Nantes et Bordeaux. L'enchevêtrement des lignes avec celles de l'Orléans prenait fin, le réseau devenait maintenant un ensemble homogène.

Cependant on peut se demander, si les échanges n'auraient pas pu être plus heureux au point de vue du développement ultérieur du réseau de l'État. Comme on le fit remarquer au cours de la discussion, il était privé de tout débouché vers le centre de la France. Enfermé entre les lignes du cabotage maritime et les grandes artères de Paris à Bordeaux et de Tours à Nantes, il était réduit au rôle d'affluent du réseau d'Orléans.

Malgré tout, les conventions de 1883 réalisaient un progrès réel. S'il n'était pas donné au réseau d'Etat de grandes artères productives, il devenait du moins un

réseau nettement délimité, ayant la cohésion et l'unité nécessaire pour une exploitation économique (1).

La constitution d'un réseau véritable devait fatalement avoir sa répercussion sur l'organisation financière créée en 1878. Nous avons vu, en effet, que les recettes et les dépenses afférentes à l'exploitation étaient dispersées dans les divers budgets ministériels : Finances et Travaux publics. Il y avait là une organisation primitive et rudimentaire qui ne pouvait s'expliquer que par le caractère provisoire de l'entreprise et qui devait disparaître le jour où l'exploitation des lignes rachetées serait confiée définitivement à l'Etat.

Par la loi du 29 décembre 1882 (art. 7), le chapitre pour insuffisances éventuelles de recettes fut supprimé au budget du ministère des Travaux publics et l'exploitation des chemins de fer de l'Etat fut assimilée, au point de vue budgétaire, aux administrations des services annexes dépendant des divers départements ministériels qui ont des budgets indépendants, rattachés par ordre au budget général de l'Etat. Cette réforme importante, votée sur l'initiative de M. Léon Say, a donné au réseau du chemin de fer de l'Etat l'individualité financière. Nous verrons plus loin quelle est la portée de cette mesure.

C'est aussi à la constitution définitive d'un réseau d'Etat qu'il faut rattacher la création d'une caisse de

(1) Des garanties sérieuses étaient également prises pour mettre le réseau de l'Etat à l'abri des détournements de trafic dont il pouvait être l'objet de la part des compagnies concessionnaires.

retraites. L'incertitude sur l'avenir des chemins de fer de l'Etat ayant pris fin, le ministre des travaux publics jugea, en effet, qu'il convenait d'organiser administrativement le droit à pension des agents. Il y avait bien déjà un ordre de service intérieur qui avait déterminé les conditions dans lesquelles seraient réglées les pensions de retraite, mais l'organisation définitive date seulement du décret du 13 janvier 1883. Cette réglementation, ainsi qu'il importe de le remarquer, n'a pas été abandonnée au conseil d'administration des chemins de fer de l'Etat, mais elle a été faite directement par le ministre sous la forme d'un décret comme s'il s'agissait d'employés placés immédiatement sous ses ordres.

Parmi les documents qui ont également donné un caractère distinctif aux agents des chemins de fer de l'Etat, il faut aussi citer le décret du 28 janvier 1892, rendu en exécution de l'art. 34 de la loi du 15 juillet 1889. Ce décret a déterminé les catégories d'emplois salariés par l'Etat qui devront être réservés aux officiers, sous-officiers, caporaux ou brigadiers retirés du service, et il classe l'administration des chemins de fer de l'Etat au nombre des administrations d'Etat dont les emplois sont réservés aux anciens militaires.

Toutes ces mesures prouvent bien que l'on cherchait, de plus en plus, à placer l'administration des chemins de fer de l'Etat sous l'autorité du ministre des Travaux publics.

Cette tendance résultait de la force des choses. L'organisation créée en 1878 plaçait la direction effec-

tive du réseau en dehors de l'action du ministre, alors que, cependant, il avait toute la responsabilité de sa gestion. Entre cette responsabilité et les pouvoirs illusoires dont il disposait, il y avait une contradiction qui devait forcément disparaître le jour où le régime provisoire ferait place à une organisation définitive.

Déjà, en 1884, M. Cavaignac, dans le rapport sur le budget des chemins de fer de l'Etat, avait signalé ce que l'organisation de 1878 avait d'anormal (1). Il avait montré que le ministre, pour le cas où des divergences se seraient produites entre son autorité et la volonté du conseil d'administration, n'aurait eu, pour faire prévaloir ses vues, d'autre moyen que celui de substituer au conseil actuel un conseil animé des mêmes vues que les siennes. A la rigueur, disait le rapporteur, l'organisation primitive, calquée sur celle des compagnies, pouvait se justifier à une époque où on escomptait qu'une compagnie privée reprendrait l'exploitation des lignes. Mais maintenant il ne peut plus être question d'une administration provisoire. Le réseau est définitivement constitué. Dès lors, il y a lieu de modifier l'organisation primitive et de l'établir sur des bases nouvelles conformément à la conception d'une exploitation par l'Etat.

Cette réforme a été faite par le décret du 10 décembre 1895. Ce décret commence par abroger celui du 27 mai 1878, puis il organise un régime définitif sur des bases différentes. Le conseil d'administration est supprimé et ses attributions sont données à un directeur

(1) Chambre des députés. Annexes. Séance du 14 août 1884.

relevant immédiatement du ministre et nommé par lui. Le service est ainsi centralisé et est placé sous l'autorité du ministre, et sous la direction effective du directeur qui n'est que son mandataire délégué.

Afin que l'autorité du ministre soit encore plus immédiate, le droit de nommer le haut personnel et certaines prérogatives en matière de tarifs lui sont réservés. Un conseil de dix membres, le conseil du réseau, présidé par le directeur, assiste celui-ci dans les principaux actes de sa gestion, mais il ne peut jouer qu'un rôle purement consultatif (1).

En définitive, le décret de 1895 a pour but de faire cesser la situation anormale qui existait antérieurement; il donne au ministre des pouvoirs en rapport avec sa responsabilité.

Cette réforme était inévitable, mais il faut bien reconnaître qu'elle aurait dû être l'objet d'une loi et non d'un décret. Il résulte nettement, en effet, des travaux

Voici quels sont les termes des articles 1 et 2 du décret du 10 décembre 1895: Article 1. Le réseau des chemins de fer de l'Etat est administré par un directeur relevant du ministre des Travaux publics et nommé par décret. Le directeur a sous ses ordres le personnel des divers services. Tous les pouvoirs attribués au conseil d'administration par les décrets et arrêtés antérieurs sont transférés au directeur sous les réserves et avec les modifications ci-après.

Art. 2. Le directeur est assisté par un conseil, qui prend le nom de conseil du Réseau de l'Etat. Le conseil est appelé à donner son avis : 1° sur les tarifs de toute nature ; 2° sur les règlements relatifs à l'organisation du service, à la marche des trains, à la police et à l'exploitation des chemins de fer et de leurs dépendances ; 3° sur la gestion financière, conformément aux règles posées par le décret spécial à ce service ; 4° sur les marchés et traités relatifs aux divers services ; 5° Sur toutes les actions judiciaires.

préparatoires de la loi de 1878 et du texte même de cette loi que l'organisation par voie de décrets ne pouvait avoir qu'un caractère provisoire. Le régime définitif, tel qu'il est établi par le décret de 1895, porte atteinte à l'organisation même prévue par la loi ; il contredit les prescriptions législatives et par cela même on peut en contester la légalité.

On s'explique dès lors que pour régulariser cette situation un projet de loi ait été déposé par le ministre des Travaux publics. Ce projet qui porte la date du 6 décembre 1896, et qui reproduit les dispositions essentielles du décret, n'a pas été encore discuté.

Depuis la réorganisation de 1895, l'exploitation du réseau d'Etat a été normale et aucun changement important n'est survenu dans son organisation.

Telle est dans son ensemble l'organisation du réseau d'Etat. En traçant son histoire nous avons cherché à montrer le sens des réformes dont il a été l'objet. Il nous reste maintenant à examiner le caractère juridique de cette administration. C'est là le véritable sujet de cette étude, mais avant de procéder à son examen il était indispensable d'avoir tous les éléments de la question et d'en connaître les origines.

(1) On peut cependant signaler un fait intéressant. En 1896, le département de la Vendée ayant décidé de construire un réseau de tramways s'entendit, par la convention du 10 juin 1896, avec les chemins de fer de l'Etat, pour la construction et l'exploitation du réseau. Le traité intervenu fut ratifié par la loi du 9 avril 1898. L'Etat exploite donc pour le compte du département un réseau de tramways; il joue le rôle d'un concessionnaire.

CHAPITRE II

Les caractères juridiques du réseau de l'État

CHAPITRE II

LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Assimilée en 1878 à une compagnie concessionnaire, conquérant son individualité financière en 1883, l'administration des chemins de fer de l'État est devenue, pensons-nous, un véritable service public depuis la réforme fondamentale du 10 décembre 1895. Mais cette opinion n'est pas unanimement admise. Certains auteurs estiment encore que le caractère de service public cadre mal avec l'organisation du réseau. Se plaçant au point de vue historique et au point de vue pratique, ils pensent que l'assimilation du début est restée vraie, et sans contester la portée des réformes accomplies, ils considèrent cette régie d'Etat comme une entreprise privée.

Ce sont ces opinions que nous allons d'abord envisa-

ger. Nous chercherons ensuite à dégager le véritable caractère juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat. Enfin nous étudierons les rapports de cette administration d'abord avec ses agents puis avec le public.

I

L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT ENVISAGÉE COMME COMPAGNIE PRIVÉE

Quand on se demande quelle est la nature juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat, on est porté au premier abord à la considérer comme une société commerciale privée. Tout le monde sait en effet que les compagnies concessionnaires françaises ont ce caractère : la jurisprudence et la doctrine sont d'accord pour le reconnaître.

Aux termes en effet de l'article premier du Code de commerce est commerçant celui qui fait habituellement des actes de commerce. Or, l'article 632 du même Code déclare que l'entreprise de transport est un acte de commerce. Les compagnies de chemins de fer qui sont des entreprises de transport sont donc des sociétés commerciales au sens le plus juridique du mot.

Dès lors, au premier abord, on ne s'aperçoit pas pour

quelle raison l'administration des chemins de fer de l'Etat, qui accomplit les mêmes actes que les compagnies concessionnaires, ne serait pas aussi une société commerciale. L'analogie paraît d'autant plus frappante que le réseau d'Etat a, comme les compagnies privées, le monopole de l'exploitation des lignes et qu'il n'a fait que prendre la suite de sociétés privées, incapables de tenir leurs engagements.

De plus, l'esprit de spéculation, qui se trouve à la base même de toute compagnie de transport et qui est le critérium général des personnes privées par opposition aux personnes publiques, ne se retrouve-t-il pas aussi dans l'organisation des chemins de fer de l'Etat?

Il y a, il est vrai, d'autres signes caractéristiques grâce auxquels on peut distinguer les personnes morales publiques des personnes morales privées. Beaucoup d'auteurs estiment que la nécessité de l'intervention du pouvoir exécutif et l'obligation d'obtenir une autorisation pour acquérir à titre gratuit sont des critériums qui permettent de reconnaître les personnes morales publiques. Mais enfin d'une façon générale, c'est par le but poursuivi que l'on détermine le caractère public ou privé d'une société. Si la société a pour objet uniquement la satisfaction d'intérêts généraux, sans préoccupation de gain pour ses membres, elle constitue une personne morale publique. Si au contraire le but de la société est la réalisation d'un bénéfice, elle est une personne privée.

Le réseau d'Etat est, il est vrai, organisé dans un but d'utilité publique comme d'ailleurs les autres compagnies concessionnaires. Il exploite un service régulier de transport, institué pour la commodité de tous, sans pouvoir faire même à certains particuliers des conditions de trafic plus avantageuses qu'à d'autres. Mais en définitive le but de l'entreprise est la réalisation d'un bénéfice. L'Etat, comme les compagnies, cherche à obtenir un excédent de recettes. le premier afin de ne pas grever son budget, les secondes afin de pouvoir distribuer des dividendes à leurs actionnaires.

Il semble donc que le réseau d'Etat puisse être envisagé comme une société commerciale. La seule différence qui serait à enregistrer c'est que les compagnies concessionnaires sont des sociétés par actions tandis que les chemins de fer de l'Etat constitueraient une société commerciale exploitée par l'Etat et sans actionnaires.

Cette opinion a été soutenue par M. Féraud-Girault devant la Cour de cassation dans son rapport relatif au pourvoi de l'affaire Paul Dupont. L'administration des chemins de fer de l'Etat prétendait que les règles de la comptabilité publique devaient lui être appliquées et que par suite elle avait droit d'obtenir la révision d'un compte et la restitution de sommes indûment payées par elle. L'imprimerie Paul Dupont répondait qu'elle n'avait pas touché plus qu'il ne lui était dû, mais qu'en tous cas, en droit, cette demande était irrecevable, parce qu'il



s'agissait d'un contrat commercial ordinaire qui avait fait l'objet d'un paiement définitif.

Après décisions du tribunal de commerce de la Seine et de la cour d'appel, l'affaire fut portée devant la Cour de cassation qui, sur le rapport de M. Féraud-Girault, décida que l'administration des chemins de fer de l'Etat devait être assimilée à une société commerciale et que ses prétentions en l'espèce étaient inadmissibles (1).

Cette décision est isolée dans la jurisprudence. Presque tout le monde reconnaît en effet aujourd'hui que l'administration des chemins de fer de l'Etat a un caractère tout différent de celui des compagnies concessionnaires. Les analogies qui ont existé au début sont maintenant disparues et il n'est plus possible d'assimiler à une société privée une administration placée directement sous l'autorité du ministre des Travaux publics. Tandis que les compagnies sont administrées par un conseil indépendant, la direction du réseau de l'Etat est confiée à un délégué du ministre nommé et révoqué par lui.

D'autre part, l'idée de spéculation que nous avons trouvée à la base de l'organisation des chemins de fer de l'Etat n'est pas un critérium absolu qui permette de considérer cette administration comme une personne privée. Si l'idée de lucre est un des caractères généraux des personnes privées, il n'en est pas moins vrai

(1) Cassation, 1889. Dall., 8 juillet 1889, 1, 353.

que cette règle comporte de nombreuses exceptions et qu'il ne faut pas s'attacher uniquement au but poursuivi pour déterminer la nature des êtres fictifs. Il y a en effet des personnes morales qui pourvoient à la satisfaction d'intérêts collectifs et qui ont cependant pour but la réalisation d'un bénéfice. Chez elles l'intérêt privé se mêle à l'intérêt général. C'est ainsi notamment que la Banque de France, que les Banques coloniales, que le Crédit Foncier qui ont été établis dans un intérêt public ont pour but la recherche d'un bénéfice. Ces sociétés ont un caractère mixte et elles sont cependant des personnes morales publiques. L'administration des monnaies et médailles rentre aussi dans cette catégorie.

Il y a donc toute une série d'établissements qui tiennent le milieu entre les deux types fondamentaux que nous avons opposés et qu'il ne faut pas chercher à caractériser par le but qu'ils poursuivent.

Nous croyons qu'il en est de même pour l'administration des chemins de fer de l'Etat et qu'elle est une personne morale publique.

Il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de rappeler que le budget des chemins de fer de l'Etat fait partie du budget de l'Etat, et que les recettes et les dépenses sont soumises aux règles générales de la comptabilité publique, notamment au contrôle de la Cour des comptes. Or ce sont là des règles qui, dans aucun cas, ne sont applicables aux établissements privés.

En outre les bénéfices, qui peuvent résulter de

l'exploitation, sont acquis pour le trésor public, et il est pourvu à l'insuffisance des recettes par le moyen de prélèvements sur les ressources générales du budget de l'Etat. Il y a donc bien là une entreprise qui fonctionne pour le compte et aux risques de l'Etat et qu'il est impossible d'assimiler à une personne privée. Par sa nature même elle est une personne publique.

La seule question qui puisse alors se poser est celle de savoir si l'administration est dotée de la personnalité civile, c'est-à-dire si elle est un établissement public, ou un simple service d'Etat, sans individualité juridique, c'est-à-dire un simple service public.

II

L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER ENVISAGÉE COMME ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Pour savoir si l'administration des chemins de fer de l'Etat constitue un établissement public, il importe d'abord de préciser les caractères juridiques de l'établissement public.

Tout le monde sait qu'il en existe deux types : d'abord l'établissement public au sens étroit du mot, ensuite l'établissement d'utilité publique. L'un et l'autre sont des personnes morales administratives. L'un et l'autre sont dotés de la personnalité civile. L'un et l'autre ont en vue la satisfaction d'intérêts généraux. Mais il existe entre eux cette différence fondamentale que les premiers font seuls partie intégrante de l'administration tandis que les autres sont en dehors des cadres de notre organisation administrative. L'établissement public n'est en réalité qu'un service public ayant la personnalité civile. L'établissement d'utilité

publique satisfait des intérêts privés qui ont un caractère d'utilité générale ; il est en dehors de l'administration, mais en raison de l'utilité générale qu'il présente la loi lui accorde certains avantages et certaines protections.

De ces considérations il résulte que si le réseau de l'Etat a une personnalité propre, indépendante de celle de l'Etat, il ne peut être qu'un établissement public. Le réseau de l'Etat relève en effet directement du ministre des Travaux publics, il a un budget incorporé à celui de l'Etat, sa comptabilité est publique ; il est sans aucun doute partie intégrante de l'administration française.

Mais cette organisation a-t-elle son individualité, a-t-elle la personnalité civile ? La question présente un grand intérêt. Si le réseau d'Etat a la personnalité civile il est un établissement public pouvant posséder et acquérir de lui-même, ayant une vie juridique distincte de celle de l'Etat. S'il n'a pas de personnalité, il ne constitue qu'un service public, vivant de la vie même de l'Etat, n'ayant pas de patrimoine propre et ne pouvant recevoir que par l'intermédiaire de l'Etat dont il emprunte la capacité.

Pour résoudre cette question, il faut, croyons-nous, distinguer nettement l'individualité financière de la personnalité civile. La distinction a été établie définitivement par M. Tissier : « Un service public, a-t-il dit, est pourvu de l'individualité financière lorsqu'il a en propre un budget, un ordonnateur, un receveur, un payeur

et des comptes. La personnalité morale produit des effets essentiellement différents, elle rend un service public apte à avoir un patrimoine particulier, à s'enrichir par les voies de droit commun, notamment au moyen des dons et legs. Rien n'empêche qu'un service national, départemental ou communal obtienne une existence financière sans cependant qu'il se détache de l'Etat, du département ou de la commune au point de vue de la vie civile, de même qu'il peut être doté d'un patrimoine autonome sans cesser de se confondre avec l'Etat, le département ou la commune en ce qui concerne la gestion financière (1). »

Cette distinction n'a pas toujours été faite. Quand MM. Camille Lyon et Marqués de Braga ont considéré les nombreux services nationaux, qui ont un compte courant spécial au trésor et des titres de rente immatriculés d'une façon particuliére, comme des établissements publics, ils ont confondu l'individualité financière avec la personnalité civile (2). Les règles qui particularisent la gestion financière de ces services publics s'expliquent d'ailleurs uniquement par des raisons de comptabilité intérieure et c'est leur donner une importance exagérée que d'en faire découler l'existence d'une personnalité civile.

(1) TISSIER, *Dons et legs*, page 214. Comme exemple de cette distinction, M. Tissier cite les sections de commune qui ont la personnalité morale sans avoir d'individualité financière. A l'inverse les groupements de commune ont une individualité financière à laquelle ne se rattache aucune personnalité civile.

(2) Voir Bequet. *Comptabilité de fait*, N° 172.

Aussi ce n'est pas dans l'organisation financière du réseau d'Etat que nous chercherons à trouver le caractère d'établissement public. La personnalité morale ne se présume pas, elle doit être conférée par une disposition de la loi. Il importe donc de savoir si un texte donne à l'administration des chemins de fer de l'Etat la personnalité civile.

La question s'est posée dans la jurisprudence et le tribunal des conflits dans l'affaire Vergnioux a décidé que l'administration des chemins de fer de l'Etat constituait un établissement public.

Il s'agissait de difficultés relatives à un règlement de comptes. M. Vergnioux. entrepreneur de travaux de superstructures sur les lignes de Niort à Ruffec, avait réclamé à l'administration des chemins de fer de l'Etat une somme de 413,000 francs, sans en obtenir le paiement. Il l'assigna devant le tribunal de commerce en prétendant qu'elle constituait une personnalité en dehors de l'Etat. En outre, il invoquait le cahier des clauses et conditions générales, en vertu duquel toutes les difficultés entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et les entrepreneurs devaient être portées devant le Tribunal de commerce de la Seine.

Ce tribunal, par arrêt du 16 février 1888, se déclara incompétent : « Attendu, y est-il dit, que d'une part le conseil d'administration, constitué par l'Etat pour exploitation des chemins de fer, ne constitue qu'une délégation de l'Etat, que d'autre part, différentes modi-

fications ont été apportées aux clauses et conditions générales, que notamment il a été décidé, conformément aux dispositions de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, que toutes les difficultés entre l'entrepreneur et l'administrateur, concernant exécution du marché, seraient portées devant le conseil de préfecture.... »

Sur appel, la Cour d'appel de Paris, le 30 janvier 1889, reconnut au contraire la compétence de la juridiction commerciale par ce motif que : « l'administration des chemins de fer de l'Etat doit être considérée, pour tout ce qui concerne les opérations rentrant dans les attributions qui lui ont été conférées, comme une personnalité civile, absolument distincte et séparée de la personnalité de l'Etat... »

Mais le Préfet de la Seine, ayant élevé le conflit, M. Marguerie, dans des conclusions mémorables, défendit, devant le Tribunal des conflits, l'opinion que l'administration des chemins de fer de l'Etat constituait un établissement public. Cette administration, selon lui, ne pouvait être considérée comme une entreprise privée ; elle a, en effet, un budget spécial, annéxé au budget de l'Etat, rattaché par ordre dans les mêmes conditions que les budgets d'autres établissements publics, tels que la Légion d'honneur et l'Imprimerie nationale ; elle est dirigée par le Ministre des Travaux publics. Enfin les recettes et les dépenses sont centralisées entre les mains d'un fonctionnaire justiciable de la Cour des comptes. Dans ces conditions, ajoutait M. Mar-

guerie, cette administration ne saurait être purement assimilée à une compagnie concessionnaire. L'assimilation serait contraire à la réalité des choses et elle ne pourrait être admise que « si le législateur avait manifesté l'intention expresse de substituer une sorte de fiction légale à une réalité évidente. » Or, aucun des textes relatifs à l'organisation des chemins de fer de l'Etat ne peut être invoqué à l'appui de l'opinion présentée par M. Vergnioux.

C'est donc bien un service public. M. Marguerie lui reconnaît même une indépendance relative et il en fait un service pourvu de la personnalité, c'est-à-dire un établissement public.

La dernière partie de cette thèse ne nous paraît pas exacte. Elle repose, croyons-nous, sur la confusion entre la personnalité civile et l'individualité financière.

La constitution d'un budget spécial pour un service public ne permet pas en effet d'affirmer que l'administration, préposée à sa gestion, possède la personnalité civile et est apte à accomplir d'elle-même tous les actes de sa vie juridique ; elle donne l'individualité financière, mais elle n'implique pas du tout l'existence de la personnalité.

Il y a là deux choses bien distinctes ainsi que M. Tissier l'a démontré.

Aucun texte dans la loi de 1882 ne confère la personnalité au réseau de l'Etat. La réforme opérée à cette époque a consisté seulement, nous l'avons vu, à grouper dans un même budget, divers chapitres, concernant

l'exploitation du réseau qui se trouvaient épars dans les divers budgets des ministères. C'est une simple mesure d'ordre que le législateur a accomplie afin de se rendre compte plus facilement des résultats de l'exploitation, mais il n'a jamais songé à conférer implicitement par cette mesure, la personnalité civile au réseau de l'Etat.

Ce qui prouve bien qu'il n'est pas un établissement public, c'est que son administration fonctionne pour le compte et aux risques de l'Etat. Les résultats de l'exploitation figurent au budget de l'Etat et c'est ce dernier qui supporte l'insuffisance des recettes, comme il profiterait des bénéfices, s'il s'en produisait. On ne peut donc pas dire que l'administration des chemins de fer de l'Etat soit vraiment propriétaire des deniers qu'elle a entre les mains. Il n'y a pas place pour une personnalité civile distincte, et cette administration ne peut constituer un établissement public.

D'ailleurs il ne faut pas l'oublier, c'est aux frais de l'Etat que le rachat des petites lignes en faillite s'est effectué. L'Etat doit donc être considéré comme propriétaire des lignes. Aussi quand en 1883 les conventions entre les compagnies concessionnaires ont été conclues, le gouvernement s'est engagé directement au nom du réseau des chemins de fer de l'Etat, sans que le conseil d'administration ait eu à intervenir. Il y a bien là la preuve que le réseau n'a pas une vie distincte de celle de l'Etat, qu'il n'a pas une individualité juridique.

III

L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT EST UN SERVICE PUBLIC

Ne pouvant être ni une société privée, ni un établissement public, l'administration des chemins de fer est un service public.

Mais il importe de nous expliquer sur cette qualification et d'examiner si cette administration a bien les caractères d'un service public. D'une façon générale, un service public est une administration créée et soutenue par l'Etat en vue de la satisfaction d'un besoin collectif. Son organisation se compose presque toujours de trois éléments permanents :

1° Un personnel de fonctionnaires muni d'instructions qui le guident ;

2° Des moyens matériels, bâtiments, mobilier, etc. ;

3° Des moyens financiers pour subvenir aux dépenses du personnel et du matériel.

Tous ces caractères constitutifs d'un service public se retrouvent bien dans le réseau d'Etat. Il y a d'abord sans aucun doute un personnel de fonctionnaires dont certains sont assermentés et sont les représentants directs de la puissance publique.

Les bâtiments où est logée l'administration, les gares, les magasins, constituent des moyens matériels importants.

Enfin les moyens financiers ne font pas non plus défaut. Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler.

Les éléments accessoires dont le but est d'assurer l'existence et l'activité de ces trois éléments principaux, comme les concours, les nominations, les mises à la retraite, les expropriations, les marchés, les emprunts, les formes de comptabilité publique, se retrouvent également ici. L'administration des chemins de fer de l'Etat dans son organisation générale présente donc tous les caractères d'un service public.

Depuis la réforme de 1895, il semble bien difficile de le contester. L'existence d'une personnalité civile suppose en effet une individualité plus ou moins étendue. C'est le propre des établissements publics d'être gérés par des conseils ou des commissions ayant une certaine autonomie. Avant le décret de 1895, le réseau d'Etat présentait cette particularité. Le conseil d'administration avait des pouvoirs étendus et le ministre était, nous l'avons vu, responsable d'un service qu'il ne dirigeait pas. La réforme de 1895 en rattachant directement

le réseau d'Etat au ministère des Travaux publics a supprimé toute équivoque. Le service est tellement centralisé qu'il n'y a plus place maintenant pour une personnalité. Le conseil du réseau ne joue qu'un rôle consultatif. Les actes de haute administration sont accomplis par le ministre lui-même et la gestion effective du réseau est confiée au directeur, nommé et révoqué par le ministre.

Comment, dès lors, concevoir une personnalité, sans un représentant actif spécial ou sans une représentation délibérative ?

L'administration des chemins de fer de l'Etat n'est donc qu'un service public.

Il en résulte cette conséquence qu'elle ne peut recevoir directement de libéralités. N'ayant pas la personnalité, elle n'a pas elle-même la capacité de recevoir. Comme tous les grands services publics elle est une des branches de la personnalité de l'Etat. Dès lors, le legs qui lui sera fait, devra être considéré comme fait à l'Etat lui-même et devra être accepté au nom de l'Etat par le ministre des Travaux publics.

Cependant, de ce que le réseau de l'Etat est un service public il ne faut pas conclure qu'il ait perdu tout caractère industriel et commercial. C'est toujours, en effet, malgré tout, une entreprise de transport et il a bien fallu concilier l'organisation en un service public avec les exigences d'un rôle commercial. Aussi les principes de droit public ont dû fléchir dans certains cas. Si

ces principes avaient été en effet appliqués, les contestations qui s'élèvent entre le réseau de l'Etat et les particuliers devraient être portées devant les tribunaux administratifs. Le particulier, qui aurait à réclamer contre l'administration des chemins de l'Etat, devrait théoriquement intenter son action suivant les règles administratives (loi du 8 août et 26 septembre 1893), tandis que, s'il avait à s'adresser à une compagnie concessionnaire, il aurait à sa disposition la procédure de droit commun. Les mêmes litiges devraient être jugés par deux juridictions différentes. Il y aurait eu là une différence de traitement qui aurait paru bizarre et il a bien fallu éviter l'application rigoureuse des règles du droit public qui aurait amené des difficultés journalières. Aussi nous verrons que dans ses rapports avec les tiers la loi a assimilé l'administration des chemins de fer de l'Etat a une compagnie concessionnaire. La logique et la pratique réclamaient cette dérogation au principe général, mais il n'y a là qu'une exception, prévue par un texte, qui n'enlève pas au réseau d'Etat son caractère de service public. Si dans ses rapports avec les tiers il a l'apparence d'une société privée, il n'en constitue pas moins une administration publique.

Cependant nous ne contesterons pas que des réformes sont encore à opérer afin que le réseau d'Etat réponde complètement à la conception d'un service public.

C'est ainsi qu'à côté de l'administration des chemins

de fer fonctionne pour les employés et agents du réseau une caisse de retraite. Cette caisse en vertu de l'article 2 du décret du 13 janvier 1883 peut recevoir des dons. Elle a donc la personnalité civile et elle est un établissement public administré par une commission composée en partie des agents.

On ne peut nier que cette organisation indépendante ne soit pas contradictoire avec la notion du réseau de l'Etat considéré comme service public. L'Etat est en effet seul chargé d'une façon générale du service des retraites des fonctionaires publics ; il devrait donc aussi assurer la retraite des agents du réseau de l'Etat qui sont des fonctionnaires. Il y a quelque chose d'anormal à ce qu'une caisse supplée à la mission légale du trésor en matière de pensions.

Cependant cette anomalie n'est pas sans exemple dans notre droit administratif. L'imprimerie nationale est une administration publique. Néanmoins, les pensions de retraite des agents sont servies non par l'Etat mais par une caisse indépendante analogue à celle que nous rencontrons pour les agents des chemins de fer de l'Etat.

Enfin pour que l'assimilation avec un service public soit complète, les attributions conférées par le décret du 10 décembre 1895 au conseil du réseau devraient être simplifiées. Sans doute le conseil n'a qu'un rôle exclusivement consultatif et le directeur seul responsable devant le ministre des Travaux publics n'est pas tenu de se conformer aux avis donnés. Mais il n'en est

pas moins vrai que l'intervention du conseil est obligatoire pour tous les actes un peu importants de la gestion du réseau. Or, le caractère d'avis obligatoire ne cadre pas très bien avec la notion d'un service public. Le directeur responsable devrait pouvoir, sauf exceptions précisées par un texte, prendre en toute liberté l'initiative de soumettre une affaire à l'examen du conseil.

CHAPITRE III

L'Administration des Chemins de fer de l'Etat dans ses rapports avec ses agents.

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT DANS SES RAPPORTS AVEC SES AGENTS

Après avoir posé en principe que l'administration des chemins de fer de l'Etat, telle qu'elle est organisée par la législation actuelle, ne pouvait constituer qu'un service public, il nous reste à étudier les conséquences de ce principe d'abord vis-à-vis du personnel puis vis-à-vis des tiers.

I

LES AGENTS DU RÉSEAU DE L'ÉTAT SONT-ILS DES FONCTIONNAIRES ?

Et d'abord une question initiale se pose. Les agents des chemins de fer de l'Etat sont-ils des fonctionnaires publics (1) ?

(1) Il importe de distinguer les agents commissionnés et les

Avant de répondre à cette question, nous croyons devoir écarter une distinction qui a quelquefois été faite entre les fonctionnaires et les employés ou agents. Les premiers seraient ceux qui remplissent une fonction sociale importante, tandis que les seconds, placés dans une condition subalterne, ne pourraient prendre par eux-mêmes aucune décision et concourraient simplement à la gestion d'un service public sous la direction d'un supérieur. Cette distinction arbitraire et extérieure a été surtout faite par les mœurs et l'opinion publique, mais elle ne correspond à aucune idée juridique. Il n'y a pas de différence légale entre les petits employés et leurs supérieurs, aussi nous les appellerons indifféremment employés ou fonctionnaires.

Mais qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

Tout fonctionnaire effectue un service public, mais tout service public n'est pas effectué par un fonctionnaire. Le service militaire est un service public, mais le soldat, qui n'est pas en fonction en vertu d'un acte libre de sa volonté, ne peut être considéré comme un fonctionnaire. Le fait de remplir un service public ne confère donc pas la qualité de fonctionnaire.

agents en régie. Les premiers font partie du personnel fixe du réseau. Les seconds sont des manœuvres, payés à la journée et ils ne se rattachent pas à l'administration par un lien permanent. Seuls les agents commissionnés occupent une place dans la hiérarchie administrative et sont soumis aux principes que nous allons exposer. Les agents en régie doivent au contraire être considérés comme des ouvriers et par suite les règles du contrat de louage leur sont applicables.

Faut-il pour déterminer cette qualité chercher un signe caractéristique dans la nomination ? Il y a des fonctionnaires nommés directement par le chef de l'Etat, il y en a qui sont nommés en son nom, il y en a aussi d'élus. Le mode de nomination ne présente donc au point de vue qui nous occupe aucun intérêt.

On ne peut pas non plus chercher la caractéristique de la fonction publique dans la rémunération qui généralement est donnée en échange du service public rendu, car il y a des fonctions gratuites. Il y a, de même, des fonctionnaires de carrière comme les préfets, les juges, et il y en a qui le sont à l'occasion comme les maires. Il y a des fonctions publiques qui ne permettent pas à ceux qui les exercent d'avoir une autre profession, il en est au contraire comme celles de juges consulaires qui ne sont que l'accessoire d'un métier. Il y a des fonctionnaires qui ont droit de prendre des décisions en vertu d'un pouvoir autoritaire, il en est d'autres comme les ingénieurs, les professeurs qui ne participent en rien à l'exercice de l'autorité. Bref, il y a tant de variétés de fonctionnaires qu'il faut renoncer à les définir et à trouver un signe caractéristique qui leur soit exclusif de toute autre personne. C'est par l'étude de chaque cas particulier, en s'inspirant des textes constitutifs et de l'esprit de l'institution, que l'on peut déterminer la qualité des agents d'un service public.

Dès 1844 lors de la discussion de la loi sur la police des chemins de fer on s'est préoccupé de la situation

qui serait faite aux agents chargés par l'Etat de l'exploitation des chemins de fer.

Il s'agissait de savoir, si dans l'hypothèse où des lignes seraient exploitées par l'Etat, tout le personnel pourrait profiter de l'espèce d'inviolabilité dont l'article 75 de la constitution de l'an VIII couvrait les agents du pouvoir exécutif. Au nom de la commission, M. Persil dans son rapport, considérait que ceux qui seraient chargés pour le compte de l'Etat de l'exploitation de lignes, seraient des agents du gouvernement et par suite il admettait qu'en principe ils ne pourraient être poursuivis sans l'autorisation du Conseil d'Etat.

Mais cette garantie constitutionnelle lui paraissait excessive. « L'ingénieur, le mécanicien, disait-il, auxquels on imputerait un accident qui aurait amené mort d'homme ne pourraient être poursuivis qu'après avoir obtenu l'autorisation du Conseil d'Etat. La susceptibilité publique et le besoin de calmer les esprits, par l'intervention immédiate de la justice au moment où éclate un malheur, s'accommoderaient peu du recours au Conseil d'Etat. Le recours a pu être regardé comme indispensable à l'égard de beaucoup d'autre agents ; il peut être utile pour soustraire les administrateurs et les directeurs de chemins de fer à de véritables persécutions, mais il ne saurait être invoqué par les agents inférieurs en contact immédiat avec les populations. » La commission proposait en conséquence un article additionnel ainsi conçu : « Si les chemins de fer sont exploités par

l'Etat, les agents autres que les administrateurs et directeurs chargés de l'exploitation pourront être poursuivis sans autorisation préalable du Conseil d'Etat (1).» Combattu à la séance du 11 avril 1844 par le commissaire du roi qui voyait dans cette disposition une exception dangereuse au principe de la garantie constitutionnelle accordée aux agents du pouvoir, l'article fut rejeté par la Chambre des pairs.

La motion fut reprise à la Chambre des députés par M. Gustave de Beaumont. Mais attaquée par le gouvernement et la commission, elle fut finalement réservée pour le jour où on accomplirait la promesse de la charte et où une discussion sérieuse et complète s'engagerait sur un projet de loi relatif à la responsabilité du gouvernement.

Aussi la loi sur la police des chemins de fer de 1845 ne comporte dans son texte aucune disposition spéciale aux agents de l'Etat chargés d'une exploitation de chemins de fer. A défaut de texte et surtout en présence des discussions et des votes que nous venons de rappeler, il est permis d'affirmer que dès 1845 le législateur considérait comme fonctionnaires publics au même titre que les autres agents du pouvoir, les agents pouvant être chargés de l'exploitation des chemins de fer pour le compte de l'Etat.

Ce qu'il importe de remarquer, c'est que tous les

(1) *Moniteur*, 1844, p. 630, 3e col.; 1845, 2 février, p. 233 et suiv.

orateurs qui ont pris part aux discussions, adversaires ou partisans de l'immunité, ont reconnu aux agents des chemins de fer de l'Etat le caractère « d'agents du pouvoir ».

Les décrets organiques de 1878 n'indiquent pas très clairement la qualité des agents chargés de l'exploitation du réseau. Il y a en effet entre le rapport du ministre qui précède le décret du 25 mai 1878 et les dispositions mêmes du décret une contradiction qui met en doute la véritable situation des agents. « Il fallait, disait le ministre dans le rapport qui précède le décret, que ce service particulier, celui des chemins de fer de l'Etat, formât une sorte d'annexe à nos administrations qui pût fonctionner à côté d'elles d'une manière indépendante et sans autre lien que celui d'un contrôle exact et rigoureux... dès lors toute idée de personnel d'Etat affecté à l'exploitation des lignes devait être écartée ». De ces explications, il semble ressortir que les employés du nouveau réseau ne devaient pas être considérés comme des agents de l'Etat.

Mais le décret qui fait l'objet de ce commentaire indique tout le contraire. L'article 11 est ainsi en effet conçu : « Les divers agents actuellement employés sur les lignes rachetées seront, sauf le cas de mauvais service ou de suppression d'emploi, conservés dans la situation qu'ils occupent ou dans une situation analogue compatible avec la présente organisation.

« Ces agents ainsi que ceux qui pourraient être ulté-

rieurement attachés au service des lignes rachetées, seront pendant la durée de leur service considérés comme agents temporaires de l'Etat. Les fonctionnaires et agents appartenant aux administrations publiques, qui seront employés sur le réseau des chemins de fer de l'Etat seront considérés comme étant en service détaché. »

Ainsi, tandis que le ministre dans son rapport refuse aux agents chargés de l'exploitation des lignes rachetées le caractère de personnel d'Etat, le décret au contraire les considère comme des agents de l'Etat.

Sans aucun doute les dispositions du décret doivent prévaloir sur ceux du commentaire. Les termes de l'article 11 sont trop formels pour que l'on puisse attacher dans une discussion juridique une importance aux explications du rapport. Les employés chargés de l'exploitation des lignes rachetées sont d'après le décret des agents de l'Etat : nous devons les considérer comme tels, quels que soient les termes du rapport.

La contradiction entre les déclarations du ministre et l'article 11 est d'ailleurs plus apparente que réelle ; elle peut en effet s'expliquer si l'on se rappelle les circonstances au milieu desquelles le réseau de l'Etat a été créé.

On voulait organiser un régime exclusivement provisoire qui pût prendre fin selon la volonté du parlement. L'Etat, nous l'avons vu, était seulement chargé d'assurer l'exploitation de lignes en attendant qu'elles

fussent rétrocédées à une compagnie privée. Dès lors le ministre, qui avait à pourvoir à cette gestion provisoire, n'a pas voulu faire entrer le personnel qu'il créait dans les cadres permanents de l'administration, afin que sa situation ne soit pas définitive et ne puisse pas être la cause de difficultés au moment où le réseau de l'Etat ferait retour à une compagnie privée. En déclarant que toute idée de personnel d'Etat devait être écartée, le ministre a seulement voulu dire que le jour où l'exploitation des lignes serait confiée à une compagnie privée, les agents ne pourraient se prévaloir de leur qualité de fonctionnaires et réclamer une autre fonction publique. Mais cela n'empêche pas que pendant la durée de l'exploitation ils sont des agents de l'Etat ; ils sont fonctionnaires, mais seulement, ainsi que le dit le décret, à titre temporaire.

La contradiction que nous avons relevée n'est donc qu'une conséquence du caractère provisoire de l'organisation et les dispositions du rapport ne pourraient être invoquées que dans le cas où l'exploitation par l'Etat prendrait fin.

Mais maintenant l'organisation première a été modifiée. L'administration des chemins de l'Etat par les décrets de 1895 a été rattachée directemeut au ministère des Travaux publics et le caractère provisoire a disparu. Les agents des lignes rachetées ne sont donc plus des agents temporaires de l'Etat, ils le sont à titre définitif. Ce sont des agents chargés d'assurer un service

public moyennant un traitement annuel payé sur les deniers de l'Etat : ils sont des fonctionnaires. Cette qualité leur a été reconnue dans les discussions de 1844 et de 1845, elle leur a été formellement accordée par le décret de 1878, puis confirmée par celui de 1895. La loi du 27 décembre 1890 n'est pas venue contredire notre thèse ; nous verrons au contraire qu'elle les a considérés comme des fonctionnaires.

Enfin il y a lieu de rappeler que le décret du 28 janvier 1892 qui, en exécution de l'art. 34 de la loi du 15 juillet 1889, a déterminé les catégories d'emplois salariés par l'Etat ou les départements qui devront être réservés aux officiers et sous-officiers classe l'administration des chemins de fer de l'Etat au nombre des administrations dont les emplois ne peuvent être occupés que par les anciens militaires.

En présence de tous ces textes la jurisprudence ne pouvait hésiter à reconnaître aux agents des lignes rachetées la qualité de fonctionnaires. Elle a consacré cette opinion dans plusieurs arrêts et en a déduit quelques-unes des conséquences. Ce sont elles que nous allons maintenant examiner.

II

NOMINATION ET RÉVOCATION

Sous le régime du décret du 25 mai 1878 le conseil d'administration aux termes de l'article 4 avait le pouvoir de nommer et révoquer, sur la proposition du directeur, tous les agents et employés.

Seuls le directeur, le chef de l'exploitation, l'ingénieur en chef du matériel et de la traction, l'ingénieur de la voie et des bâtiments étaient nommés après avis du conseil d'administration, le premier par décret sur la proposition du ministre et les trois autres par simple décision du ministre.

Cette organisation provisoire disparut, nous l'avons vu, en 1895. Depuis cette date, les agents supérieurs sont nommés directement par le ministre des Travaux publics et le directeur nomme et révoque par délégation ministérielle tous les autres agents et employés du réseau. Mais dans les deux cas, qu'ils tiennent leurs fonctions directement ou indirectement du ministre, les agents

rentrent, nous avons essayé de le démontrer, dans la catégorie des fonctionnaires publics. Nous devons alors nous demander si les rapports de ces agents avec leur administration sont réglés comme les rapports d'un fonctionnaire ordinaire avec un service d'Etat ? La question présente un grand intérêt.

On admet en effet d'une façon générale, et c'est l'opinion adoptée par la jurisprudence, que les actes par lesquels l'Etat et les administrations publiques nomment des employés ne sont pas de véritables contrats. Ces emplois ou ces fonctions sont conférés conformément aux conditions déterminées par les lois et règlements, et il n'y a pas entre leurs titulaires et l'Etat ou l'administration publique, des rapports de même nature que ceux qui se forment entre particuliers discutant les clauses d'un contrat de louage d'ouvrage.

Comme le fait observer Laferrière : « ces obligations dérivent de la loi et non des contrats. Ni l'administration ni le fonctionnaire ne peuvent en général les modifier par des conditions particulières. L'amovibilité ou la perpétuité du titre, la nature des services à rendre, le taux des traitements, les conditions du droit à pension sont fixés pour tous les emplois par des actes législatifs ou réglementaires auxquels il ne pourrait être suppléé ou dérogé par des contrats (1). »

Bref, la collation d'une fonction, d'un emploi est un

(1) Laferrière, t. i, p. 618.

acte administratif, de même que l'acte par lequel l'Etat ou l'administration prononce une révocation. Il en résulte que les agents du réseau de l'Etat auxquels nous avons reconnu la qualité de fonctionnaires vont se trouver dans une situation qui n'a rien de commun avec celle des agents des compagnies concessionnaires.

Ils ne pourront pas comme ces derniers, liés à leurs compagnies par un contrat de droit commun, invoquer le bénéfice de l'article 1780 du Code civil, modifié par la loi du 27 décembre 1890, qui reconnaît à l'ouvrier le droit à une indemnité quand il est renvoyé d'une façon abusive. Ils ne pourront pas enfin, de même que les employés des compagnies privées, porter les réclamations qui auront pour objet leur nomination ou leur révocation devant les tribunaux de droit commun.

Les tribunaux administratifs seront seuls compétents pour connaître des demandes intentées par les agents de l'Etat, qui se prétendront révoqués injustement, et ils ne pourront qu'examiner si la mesure émane de l'autorité compétente, si elle a eu lieu selon les formes prescrites, si enfin elle n'a eu aucun effet contraire aux lois. Bref, le Conseil d'Etat, seul, ne pourra annuler un acte pris contre un agent, que s'il est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, et il ne pourra jamais allouer une indemnité ni ordonner une réintégration.

Telles sont les solutions que nous impose le caractère que nous avons reconnu aux agents du réseau de l'Etat.

Au cours des longues discussions qui ont précédé le vote de la loi du 27 décembre 1890, la question s'est posée devant les Chambres. A plusieurs reprises il a été dit que les agents des chemins de fer de l'Etat seraient assimilés aux agents des compagnies concessionnaires et qu'ils auraient droit, en cas de renvoi, à une indemnité, dans les mêmes conditions que les employés des compagnies.

Dans le premier rapport supplémentaire fait à la Chambre le 3 juillet 1882, on lit en effet : « Il est entendu que la disposition est générale et s'applique aussi bien aux agents des chemins de fer qu'à ceux des autres compagnies (1). »

A la séance du 22 décembre 1882 un orateur revint sur la question et voulut la préciser en ces termes : « Il est bien entendu, n'est-ce pas, que les chemins de fer de l'Etat étant exploités comme les chemins de fer ordinaires par le conseil d'administration, leurs employés jouiront des mêmes avantages que ceux des six grandes compagnies, c'est-à-dire que la loi régira les employés des chemins de fer de l'Etat comme ceux des autres compagnies. »

« Il ne saurait y avoir de doute, répondit le ministre, la disposition qui vient d'être votée sera applicable aussi bien aux agents des chemins de fer dits de l'Etat qu'à ceux des compagnies privées. »

L'article 1 adopté en première lecture par la Chambre

(1) *J. O.* Documents parlementaires, 1882, p. 211, annexe n° 1086.

le 26 juin 1882, fut en conséquence ainsi rédigé : « La convention par laquelle les compagnies et administrations de chemins de fer louent leurs services... »

Il en résultait que la loi nouvelle devait s'appliquer aux agents des chemins de fer de l'Etat comme à ceux des compagnies.

En 1888, M. Poincarré dans son rapport à la chambre rappela ce qu'avait décidé la législature précédente et considéra que les employés des chemins de fer de l'Etat devaient être traités comme ceux des compagnies. « Leur emploi, est le même, dit-il, leurs fatigues sont « les mêmes, ils courent les mêmes dangers, ils sont « astreints à la même discipline. Les ministres ont « toujours estimé que les employés n'étaient pas fonc- « tionnaires, que l'administration devait être considérée « comme une compagnie privée, qu'elle était régulière- « ment représentée en justice par son directeur, qu'elle « ne constituait pas un service public dépendant di- « rectement du ministère. Cette thèse a toujours été « soutenue dans les discussions précédentes ; elle nous « paraît juste. Nous devons cependant reconnaître « qu'en une occasion récente elle a été habilement com- « battue devant le Conseil d'Etat. M. Marguerie, com- « missaire du gouvernement, contrairement à l'avis du « ministre, a soutenu que l'administration des chemins « de fer de l'Etat constituait un établissement public « parce qu'elle était chargée de gérer un service public « et parce que la loi lui avait attribué des ressources

« spéciales. Mais d'une part les chemins de fer ne sont « pas chargés d'un autre service que les compagnies « elles-mêmes, et d'autre part s'il est vrai que le décret « du 25 mai 1878 sur le service financier des chemins « de fer de l'Etat porte, art. 11, que les recettes et dé- « penses effectuées dans les gares sont centralisées « entre les mains d'un comptable appelé caissier gé- « néral, il est également certain que les compagnies ne « peuvent percevoir aucune taxe sans autorisation mi- « nistérielle (1). »

Mais si l'on rapproche de ces votes et de ces déclarations la loi elle-même, telle qu'elle a été votée en 1890, on remarque que le texte définitif ne précise en aucune façon que les compagnies ou administrations de chemins de fer seront soumises à son application ; il statue en termes très généraux sur le louage de service sans avoir égard aux parties contractantes et sans indiquer qu'il concerne aussi les conventions entre les agents et les administrations de chemins de fer.

En l'absence de toute disposition formelle de la loi du 17 décembre 1890, les rapports entre les agents des chemins de l'Etat et l'administration doivent être réglés conformément aux principes de la matière. Par conséquent la connaissance des actes de nomination ou de révocation doit être interdite à l'autorité judiciaire, et

(1) Annexe Chambre des députés, 1888, p. 814.

toute demande en dommages-intérêts conformément à la loi de 1890 sera irrecevable.

Cette interprétation méconnaît sans doute les discussions et rapports parlementaires dont nous avons parlé et qui indiquent chez les membres de la Chambre l'intention d'accorder aux agents du réseau de l'Etat, de même qu'à ceux des compagnies, le droit à indemnité en cas de renvoi abusif. Mais d'abord ces déclarations ont été faites longtemps avant le vote de la loi et on peut présumer que dans l'intervalle l'opinion de la Chambre s'est modifiée. De plus, tous ces documents quel que soit leur date, ne peuvent suppléer à l'insuffisance du texte. En permettant aux tribunaux de droit commun d'intervenir dans les rapports entre une administration publique et ses agents, le législateur aurait établi une dérogation grave aux principes qui dominent le droit administratif. Une telle exception ne peut résulter que d'un texte précis et non de l'interprétation de travaux préparatoires.

Enfin nous croyons être d'autant plus fondé à interpréter dans ce sens le silence du législateur qu'à l'époque où intervenait cette loi la jurisprudence avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette question et qu'elle s'était refusée à assimiler le personnel des chemins de fer de l'Etat au personnel des compagnies concessionnaires.

Dès le 10 juillet 1885, le conseil d'Etat avait décidé contrairement à la décision du ministre qui s'était

déclaré incompétent et sur les conclusions conformes de M. Marguerie, que la révocation d'un agent des chemins de fer de l'Etat prononcée par le conseil d'administration rentrait dans l'exercice des pouvoirs que conférait à ce conseil l'article 4 du décret du 25 mai 1878, qu'il n'y avait donc pas excès de pouvoir et que dans ces conditions, ni le recours formé par l'agent Chervet contre cette décision du conseil d'administration et contre celle du ministre, ni la demande d'indemnité formée contre l'Etat à raison de la révocation n'était de nature à être portée devant le Conseil d'Etat par voie contentieuse.

Bien que l'arrêt du Conseil d'Etat reconnût implicitement la compétence administrative, M. Chervet formula une nouvelle demande en dommages-intérêts devant la juridiction civile, en invoquant cette fois les règles du contrat de louage de services.

Par jugement du 27 janvier 1888 le tribunal civil de la Seine se déclara incompétent :

« Attendu, dit le jugement, que les défendeurs (les chemins de fer de l'Etat) opposent l'incompétence du tribunal en invoquant le caractère administratif des arguments incriminés par Chervet ;

« Attendu que c'est à tort que le demandeur prétend qu'il serait à l'égard des chemins de fer de l'Etat un employé salarié et qu'il invoque les règles du contrat de louage de services;

« Qu'en effet, s'il résulte des deux décrets du Prési-



sident de la République du 25 mai 1878 que les chemins de fer de l'Etat s'administrent séparément des autres services publics et ont une organisation analogue à celle des compagnies privées de chemins de fer, il est expressément énoncé dans l'article 11 du premier des décrets précités que leurs agents sont considérés comme agents temporaires de l'Etat;

« Que le texte formel, qui attribue la qualité de fonctionnaires publics à des employés, n'est pas contredit, ainsi que le soutient Chervet, par le rapport du ministre des Travaux publics qui précède le dit décret et a été comme lui revêtu de l'approbation du chef de l'Etat ;

« Que s'il est énoncé dans ce document qu'on a voulu écarter toute idée de création d'un personnel d'Etat affecté à l'exploitation des lignes, il résulte des autres parties de ce rapport et de l'ensemble des dispositions que ces expressions doivent être entendues en ce sens que le personnel doit seulement perdre tout caractère public dans le cas où l'Etat viendrait à cesser l'exploitation du réseau ;

« Que dès lors, la nomination de Chervet aux divers emplois qu'il a occupés et sa révocation par le conseil d'administration des chemins de fer de l'Etat sont des actes administratifs dont l'appréciation est interdite à l'autorité judiciaire ;

« Attendu que la révocation de Chervet constituant un acte d'administration, le tribunal ne peut en examiner les conséquences ni rechercher si cette mesure donne

lieu à une indemnité de rapatriement sans enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs... »

Et le tribunal se déclarait incompétent en vertu de l'article 12 de la loi des 16 et 24 août 1790.

Telle était la jurisprudence au moment où se discutait la loi de 1890. Tandis qu'à la Chambre, on se demandait si le personnel du réseau de l'Etat devait être assimilé à celui des compagnies concessionnaires, le Conseil d'Etat et le Tribunal civil de la Seine proclamaient que les agents du réseau de l'Etat étaient des fonctionnaires soumis aux règles administratives. Dès lors, n'est-il pas évident que si le législateur avait voulu rompre avec la doctrine consacrée par la jurisprudence, il aurait exprimé nettement sa volonté ainsi que l'y conviait M. le rapporteur Poincarré?

Aussi depuis la loi de 1890, la jurisprudence n'a fait que s'affirmer dans le même sens : affaire Coudreau. Tribunal civil de la Seine, 15 janvier 1895 ; affaire Pierre, Cassation, 18 novembre 1895.

Par ce dernier arrêt intervenu sur le pourvoi formé par M. Pierre, garde-frein révoqué par décision du conseil d'administration, contre l'arrêt d'Orléans du 18 novembre 1896, la Cour de cassation s'est enfin ralliée sur les conclusions de M. l'avocat général Sarrut à la jurisprudence du conseil d'Etat :

« Attendu, y est-il dit, que si pour l'exploitation de l'entreprise industrielle, à laquelle elle est préposée, l'administration des chemins de fer de l'Etat est tenue

envers les tiers de la même manière que les compagnies concessionnaires, et si par suite elle est soumise comme celles-ci à la juridiction de droit commun lorsque sa responsabilité est engagée en vertu des articles 631-632 du Code de commerce et 1382 et suivants du Code civil, il résulte cependant de l'organisation qui lui a été donnée par les décrets du 25 mai 1878, rendus en exécution de la loi du 18 mai précédent que cette administration constitue un service public, qui, quoique distinct des autre services publics, n'en est pas moins placé sous l'autorité directe du ministre des Travaux publics, et confié à un conseil dont les membres sont nommés par le président de la République ; que l'article 11 du premier des décrets précités énonce que ses agents sont considérés comme agents temporaires de l'Etat pendant la durée de leur service ;

« Attendu que, la qualité de fonctionnaire public étant ainsi attribuée à ces agents par un texte formel, il s'ensuit que les actes du conseil d'administration qui les nomment ou qui les révoquent sont des actes administratifs dont l'appréciation est interdite à l'autorité judiciaire. » (1)

La jurisprudence est donc bien maintenant définitivement fixée ; elle considère les agents des chemins de fer de l'Etat comme des agents d'une administration publique soumis à la règle générale d'après laquelle la

(1) S. 1898. Première partie, p. 385. Voir surtout la note de M. Chavegrin qui commente cet arrêt.

personne au service de l'Etat ne peut jamais prétendre à aucune indemnité de révocation.

Le décret de 1895 en rattachant directement le réseau de l'Etat au ministère des Travaux Publics n'a pu que fortifier cette opinion. D'agents temporaires de l'Etat, tenant leurs fonctions d'un conseil d'administration, les agents du réseau sont devenus à titre définitifs des fonctionnaires publics nommés directement ou indirectement par le ministre des Travaux Publics (1).

Cette doctrine est tellement acquise que la Chambre des députés est saisie actuellemeut d'un projet de loi présenté par M. Lhopiteau tendant à attribuer aux tribunaux de l'ordre judiciaire la connaissance des différends qui peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et ses employés à l'occasion du contrat de travail. Cette proposition a été renvoyée à l'examen de la commission du travail.

En établissant en faveur du personnel du réseau de l'Etat une dérogation à la condition générale des fonctionnaires publics, le dépôt du projet de loi reconnaît implicitement la doctrine consacrée par la jurisprudence ; il est la preuve qu'à défaut de texte les agents de che-

(1) La cour de Bordeaux par un arrêt en date du 25 juin 1897 (S. 98, II, p. 165) a considéré le directeur des chemins de fer de l'Etat comme l'agent d'une administration publique exerçant une autorité disciplinaire sur ses subordonnés c'est-à-dire comme un officier de police administrative. En conséquence elle a soumis à l'application de l'art. 373 du Code pénal la dénonciation calomnieuse faite contre un employé des chemins de fer de l'Etat et adressée par écrit au directeur du réseau.

mins de fer de l'Etat doivent avoir les mêmes droits et les mêmes obligations que les fonctionnaires publics.

Telles sont les règles générales qui régissent le droit de nomination et de révocation des agents du chemin de fer de l'Etat. Elles sont de tout point conformes aux principes généraux qui doivent gouverner les rapports des agents et de l'administration de chemin de fer, envisagée comme service public.

III

MISE A LA RÉFORME — APPLICATION DE LA LOI DU 9 AVRIL 1898

La mise à la réforme est une mesure disciplinaire prévue par les règlements à l'égard des agents qui ne peuvent plus assurer le service pour raison de santé. Elle est prononcée par le directeur, sur la proposition du chef de service, après avis du service médical et d'un conseil spécial de réforme, pour cause de maladie ou d'accident mettant l'agent dans l'impossibilité de continuer ou de reprendre son service. Cette mesure constitue un acte administratif de même que toutes les mesures disciplinaires qui peuvent frapper les agents. Par suite l'agent atteint par un de ces actes n'aura à sa disposition conformément aux principes généraux que le recours pour excès de pouvoirs devant le conseil d'État. C'est une conséquence de leur qualité de fonctionnaires (1).

(1) L'agent réformé peut obtenir une retraite proportionnelle à la seule condition d'avoir quinze ans de service. Mais tous les agents du réseau ne participent pas à la caisse de retraites qui n'a été insti-

Cependant il est un cas où le personnel du réseau de l'État est complètement assimilé au personnel des compagnies concessionnaires. Si un agent est blessé ou tué à raison du service, et que lui-même ou ses ayants cause agissent en dommages-intérêts contre l'administration, la demande sera jugée exactement comme si elle avait été formée par un agent d'une compagnie.

Cette assimilation résulte de la loi du 9 avril 1898 relative à la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Daus son article 11 elle déclare en effet que « les accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail aux ouvriers ou employés... dans les entreprises de transport donnent droit au profit de la victime ou de ses représentants à une indemnité à la charge du chef de l'entreprise à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours. »

De plus, il n'y a pas lieu de distinguer si l'entreprise de transport est dirigée par l'Etat ou par une compagnie privée, car l'article 13 indique que la loi concerne les entreprises de l'Etat et les établissements nationaux.

tuée qu'en 1883, cinq ans après l'organisation du réseau. L'administration a adopté en cas de réforme certaines dispositions de faveur pour ceux qui ne participent pas à la caisse des retraites et également pour ceux qui n'ont pas atteint les quinze ans de service exigés pour la retraite proportionnelle. Elle accorde à l'agent réformé une allocation gracieuse calculée à raison d'un mois de traitement par année de service sans que le montant de cette allocation puisse être supérieure à treize mois de traitement.

Au cours de longues discussions qui ont précédé le vote de la loi, le législateur a d'ailleurs pris soin de le préciser, et le garde des sceaux dans la circulaire du 10 juin 1899 a interprété la disposition de l'article 13 en déclarant « que la loi s'applique non seulement aux entreprises privées, mais aussi aux entreprises similaires de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ». L'assimilation, ajoute-il, est complète, même en ce qui touche les dispositions relatives à la compétence qui échappent dans tous les cas aux tribunaux administratifs. La loi du 9 avril 1898 s'applique donc sans aucun doute à l'administration des chemins de fer de l'Etat et à ses agents.

La théorie du risque professionnel, que la loi de 1898 a consacrée, ne pouvait d'ailleurs mieux trouver son emploi que dans l'industrie des transports par chemins de fer où le danger est en quelque sorte permanent et inhérent à la fonction. L'agent des chemins de fer ne travaille pas en effet à une tâche bien individuelle qui permette de le présumer toujours responsable de l'accident qui lui arrive (1). Comme l'ouvrier de la grande industrie moderne il travaille avec l'aide de machines qui sont pour lui un danger constant. La responsabilité de ce risque doit légitimement appartenir à celui dans l'intérêt duquel cet outillage fonctionne,

(1) D'après l'article 1382 l'agent des chemins de fer ou ses ayants droits en cas de décès ne pouvaient obtenir d'indemnité qu'à charge de faire la preuve que l'accident était dû à la faute de la compagnie.

qu'il soit une administration publique ou un simple particulier.

De plus, si l'on songe à la présence d'esprit, à l'attention constante dont les agents des chemins de fer doivent faire preuve à tout moment dans le service des gares et des trains, on se rend compte facilement qu'il y a des fautes excusables, des imprudences inévitables, et que la responsabilité de celui qui les commet est en fait très atténuée.

Enfin, bien souvent, l'accident n'est que la suite d'une circonstance fortuite ou d'un cas de force majeure et il serait injuste d'en laisser supporter toutes les conséquences à l'employé. C'est pourquoi dans l'industrie des chemins de fer plus que partout ailleurs la théorie du risque professionnel s'imposait. On ne pouvait laisser à la charge de l'employé ou de l'ouvrier des chemins de fer tous les risques de sa profession.

L'administration des chemins de fer de l'Etat l'avait si bien compris que bien avant le dépôt des projets qui devaient engendrer la loi de 1898, elle avait pris l'initiative de supporter les conséquences des accidents survenus à ses employés, s'ils étaient la suite d'un cas de force majeure ou même s'il y avait eu faute légère des victimes. Elle allouait une indemnité chaque fois qu'il était établi que l'imprudence de la victime était indépendante de toute infraction aux règlements.

Nous devons aussi rappeler, qu'antérieurement à la loi de 1898, lorsqu'un agent victime d'un accident agis-

sait en dommages et intérêts, l'administration des chemins de fer de l'Etat se laissait poursuivre devant les tribunaux judiciaires et acceptait l'application des articles 1382 et suivants. Cette façon de procéder était tout à fait contraire au caractère de service public que nous lui avons reconnu. D'après en effet la jurisprudence établie, la connaissance des actions en dommages et intérêts intentées contre une administration publique par un agent victime d'un accident ou par ses ayants causes, devait être rigoureusement réservée aux tribunaux administratifs. De plus le juge administratif n'avait pas à tenir compte des articles 1382 et suivants et il pouvait accorder une indemnité en se plaçant au point de vue de la justice et en cherchant à concilier les intérêts du service avec ceux des employés.

Pourquoi donc l'administration des chemins de l'Etat ne voulait-elle pas se prévaloir de son caractère de service public et ne demandait-elle pas à être soumise à cette jurisprudence ? Ce n'est pas comme on pourrait le croire afin de n'être déclarée responsable que lorsque sa faute aurait été prouvée, conformément aux articles du Code civil. Dans ses transactions avec ses employés elle se montrait en effet toujours très généreuse et elle accordait, ainsi que nous l'avons montré, des indemnités même lorsqu'il y avait eu faute légère de la victime (1).

(1) On ne peut pas non plus supposer que l'administration des chemins de fer de l'Etat se laissait poursuivre devant les tribunaux

Il est probable que l'administration des chemins de l'Etat se laissait poursuivre devant les tribunaux judiciaires afin d'éviter la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui fondée sur la distinction du fait de service et du fait personnel aurait été dans ce cas particulier d'une application très difficile. Nous verrons en effet que cette distinction est, sauf des exceptions très rares, presque impossible à établir en matière de chemin de fer. De cette confusion il aurait pu résulter des procès interminables et on comprend dès lors l'avantage que l'administration pouvait avoir à accepter la compétence de la juridiction civile.

Cette question ne présente plus qu'un intérêt historique. Désormais, d'après la législation nouvelle, l'administration est tenue, sans qu'il y ait lieu de prouver une faute de sa part, de supporter la charge de tous les accidents survenus à son personnel. Cette responsabilité ne disparaît qu'au cas où la victime aurait intentionnellement provoqué l'accident. L'indemnité due pourra être diminuée s'il y a eu faute inexcusable de l'employé, mais elle pourra être majorée s'il y a eu faute inexcusable de l'administration. Enfin les tribunaux de

judiciaires afin de se conformer à l'article 22 de la loi de 1845 qui soumet l'Etat en ce qui concerne l'exploitation des voies ferrées aux mêmes responsabilités que les compagnies. Cette disposition n'assujettit en effet l'Etat à la responsabilité de droit commun que vis-à-vis des particuliers et non vis-à-vis des agents du service. L'employé victime d'un accident n'aurait donc pu invoquer le bénéfice de l'art. 22 de la loi de 1845.

l'ordre judiciaire seront seuls compétents pour connaître les réclamations que les agents pourront présenter en matière d'accidents contre l'administration des chemins de l'Etat.

Cette dernière disposition est une dérogation importante au principe de la compétence exclusive des tribunaux administratifs en matière de contestations entre l'Etat et ses agents, mais elle se justifie par la nature des droits mis en cause. Il ne s'agit pas en effet d'apprécier un acte d'autorité de l'administration à l'égard de ses agents. Le principe d'autorité sauvegarde de la bonne discipline administrative n'est pas en jeu. Le risque professionnel immanent à l'exercice de la fonction crée pour l'administration en dehors de tout acte volontaire de sa part une responsabilité d'ordre purement civil. Dès lors la connaissance de différends auxquels peut donner lieu la réparation de ces risques paraît devoir appartenir naturellement aux juridictions civiles.

Il peut cependant y avoir des cas où les tribunaux de droit commun aient à interpréter des actes d'autorité constituant de véritables décisions administratives. D'après l'article 20 de la loi de 1898 la faute inexcusable du patron aggrave sa responsabilité. Or la faute inexcusable pour l'administration pourra consister dans la mise en pratique d'un règlement qui aura été la cause indirecte et certaine de l'accident. La connaissance et l'appréciation de cette faute appartient à l'autorité judiciaire.

Mais cette autorité aura-t-elle aussi qualité pour interpréter le règlement qui est une décision administrative ?

Nous croyons que le tribunal civil pourra dégager les conséquences de ce règlement quant à l'application de la loi de 1898, pourvu que les dispositions du règlement claires et précises, s'imposent aux juges et aux parties. Mais si le sens et la portée de ce règlement donnent lieu à des contestations, la juridiction civile devra surseoir à statuer et demander à l'autorité administrative l'interprétation de l'acte (1).

(1) LAFERRIÈRE, *Questions préjudicielles*, p. 492, t. I.

IV

SYNDICATS DES AGENTS DE CHEMINS DE FER. LOI DU 21 MARS 1884

La loi du 21 mars 1884 est applicable aux agents des chemins de fer.

Les agents du réseau de l'Etat qui sont des fonctionnaires peuvent-ils aussi bénéficier des dispositions de cette loi et constituer un syndicat?

L'article 2 de la loi de 1884 accorde le droit de se syndiquer aux personnes exerçant une profession ou un métier : or une fonction publique n'est pas un métier. Elle ne découle pas, ainsi que nous l'avons vu, d'un contrat de louage, contrat de droit civil, mais d'un acte d'autorité de l'Etat, qui doit nécessairement échapper à la critique de ceux qui en ont librement accepté les conditions et les conséquences. Il semble donc que le droit de former un syndicat n'appartienne pas aux fonctionnaires.

La question s'est posée le 27 octobre 1890 pour les agents des postes et télégraphes. M. Jules Roche, mi-

nistre du commerce, n'hésita pas à leur refuser le droit de se syndiquer.

« La loi de 1884, déclara-t-il, ne s'applique pas aux agents du gouvernement parce que s'ils se syndiquaient, ce serait contre la représentation nationale elle-même qu'ils organiseraient le syndicat. Les employés de l'Etat ne sont pas en présence d'un intérêt privé, mais d'un intérêt général, le plus haut de tous, l'intérêt de l'Etat lui-même représenté par le gouvernement.

« Par conséquent s'ils pouvaient exécuter à leur profit la loi sur les syndicats professionnels, ce serait contre la nation elle-même, contre la souveraineté nationale qu'ils organiseraient la lutte. »

A la séance du 22 mars 1897, sur l'interpellation de M. Mirman relative à la dissolution des maîtres répétiteurs, M. Rambaud, ministre de l'Instruction publique vint défendre la même opinion : « Je ne crois pas, dit-il, que personne n'élève la prétention que la loi de 1884 puisse être appliquée aux fonctionnaires de l'Etat ». Dans les deux cas la Chambre consacra l'opinion du gouvernement.

Depuis la loi du 30 mars 1892 sur l'exercice de la médecine, il ne paraît pas possible de reconnaître aux fonctionnaires le droit de se syndiquer. L'art. 13 permet en effet aux médecins de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts professionnels sauf lorsque ces intérêts professionnels s'exercent ou existent vis-à-vis de l'Etat, du département et de la commune. On considère

généralement que par cette disposition le législateur a voulu donner une interprétation de la loi de 1884. Si on se reporte aux travaux préparatoires et aux discussions qui ont précédé le vote de la loi de 1892 on est pleinement confirmé dans cette idée. Au Sénat, le 21 mars 1892, M. Loubet, président du Conseil des ministres, se montra partisan des syndicats professionnels de médecins, mais il fit une réserve expresse et formelle en ce qui concerne les médecins fonctionnaires et il leur refusa le droit de se syndiquer (1).

Les fonctionnaires publics ne peuvent donc pas se syndiquer. La question de savoir si les agents du réseau de l'Etat peuvent former un syndicat, ne paraît pas alors douteuse. Etant des fonctionnaires, ils ne doivent pas pouvoir bénéficier des dispositions de la loi de 1884.

Cependant la Chambre des députés, dans sa séance du 22 mai 1894, n'a pas hésité, malgré l'avis du gouvernement, à déclarer que la loi de 1884 s'appliquait « aux employés des exploitations et concessions de l'Etat aussi bien qu'aux ouvriers des industries privées. » M. Salis avait demandé à M. Jonnart, ministre des Tra-

(1) On invoque souvent à tort, dans le même sens, les art. 123 et 126 du Code Pénal. L'art. 123 punit le concert entre individus dépositaires de la puissance publique s'il s'agit de mesures prises contrairement aux lois », or le syndicat n'est pas contraire aux lois. L'art. 126 est encore moins probant : il punit les fonctionnaires qui auront décidé entre eux de démissionner dans le but de suspendre un service public. Un syndicat n'entraîne pas forcément ce résultat.

vaux publics, de bien vouloir lui donner des explications au sujet du refus, opposé par les compagnies de chemins de fer à leurs employés, de les laisser assister au congrès de l'union syndicale des ouvriers et employés de chemins de fer, appelée communément syndicat Guérard, du nom de son secrétaire général, et il avait prié le ministre d'intervenir auprès des compagnies et d'agir personnellement pour les chemins de fer de l'Etat.

Le ministre répondit en faisant la distinction entre les employés des compagnies privées et les employés de l'Etat.

« Les compagnies de chemins de fer, déclara-t-il, sont des industries privées et c'est très légitimement que les employés et ouvriers invoquent le bénéfice de la loi de 1884. Nous avons le devoir de leur en garantir le bénéfice. Mais le gouvernement ne croit pas que cette loi puisse s'appliquer aux agents de l'Etat dont le traitement est annuellement réglé par le budget parce qu'alors il ne s'agit pas de deux intérêts privés en présence, l'intérêt d'un patron et l'intérêt des ouvriers. Permettre aux employés de l'Etat de se prévaloir de la loi de 1884 c'est leur permettre de se syndiquer contre la représentation nationale elle-même (1). » Ces paroles

(1) Au cours de la discussion M. de Ramel contesta aux agents de chemins de fer la qualité de fonctionnaires : « Les agents des exploitations industrielles de l'Etat ne sont pas des fonctionnaires, déclara-t-il. Ils ne détiennent pas la plus petite parcelle de l'autorité publique : Et cela pour une raison qui va frapper la Chambre

ne surent pas convaincre la Chambre et un ordre du jour, présenté par M. de Ramel, et ainsi conçu : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution », fut adopté. Le ministère, présidé par M. Casimir Perrier, se retira devant ce vote.

Malgré cette opinion de la Chambre nous persistons à penser que la loi de 1884 est inapplicable aux agents de l'Etat.

Ils sont des fonctionnaires et comme tels ils ne doivent pas pouvoir, à défaut d'un texte créant une exception en leur faveur, former un syndicat.

En fait les agents du chemin de fer de l'Etat sont syndiqués et par une inconséquence extraordinaire de

tout de suite : c'est qu'ils ne sont pas nommés en vertu d'un arrêté du maire, du préfet ou du ministre, en vertu de l'autorité dont ces fonctionnaires sont dépositaires et qui leur permet de créer un sous-fonctionnaire ou un agent par délégation de la loi. Ceci n'existe point du tout dans les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat, où il n'y a pas d'arrêté, pas d'acte du pouvoir exécutif instituant l'ouvrier, le commis, l'employé, et l'investissant par conséquent par une délégation si lointaine qu'elle fût, du caractère que M. le ministre des Travaux publics prétend leur attribuer. Par conséquent quand il s'agit d'une exploitation de l'Etat qui s'est fait industriel en dirigeant des chemins de fer, la situation de l'ouvrier est semblable à celle des ouvriers des compagnies privées. » Cette opinion ne peut se concilier avec l'article 11 du décret de 1878 qui donne d'une façon expresse la qualité de fonctionnaires aux agents du réseau de l'Etat. Enfin M. de Ramel ne pourrait plus soutenir que les agents de l'Etat, depuis le décret de 95, ne sont pas nommés en vertu du principe d'autorité.

la part de l'administration qui en matière de révocation et de réforme ne veut voir dans ses agents que des fonctionnaires publics, ce syndicat est connu du directeur et entretient avec lui des rapports quasi-officiels. Il y a là une anomalie difficile à comprendre (1).

A l'heure actuelle les agents des chemins de fer comme tous les salariés de l'industrie, bénéficient de la réforme introduite dans la loi pénale de 1864 et de l'abrogation de l'article 416 par la loi du 21 mai 1884 ; ils ont le droit de préparer la grève et de la mettre à exécution pourvu qu'ils n'aient pas recours aux moyens violents et frauduleux prohibés par les articles 414 et 415 du Code pénal.

Etant fonctionnaires, les agents des chemins de fer de l'Etat n'ont pas droit de se mettre en grève. Il y aurait dans ce cas coalition de fonctionnaires et ils tomberaient sous le coup de l'article 126 du Code pénal qui déclare coupables de forfaiture « les fonctionnaires publics qui auront par délibération arrêté de donner des démissions dont l'objet serait d'empêcher ou de suspendre l'accomplissement d'un service quelconque. » Si donc l'Etat se trouve avec la législation actuelle absolument impuissant à l'égard des agents des compagnies qui voudraient

(1) Jusqu'en 1898 les agents des chemins de fer de l'Etat étaient affiliés au syndicat Guérard. Ils se sont séparés de lui à cette date afin de ne pas le suivre dans sa tentative de grève générale et se sont constitués en syndicat autonome. Cette attitude leur a attiré les bonnes grâces de l'administrstion.

(2) Les syndicats des ouvriers des arsenaux et des manufactures sont aussi tolérés.

user du droit de grève, il est au contraire suffisamment armé à l'égard de ses propres agents qui, comme fonctionnaires, ne peuvent se concerter pour suspendre la marche d'un service public.

V

PROTECTION ACCORDÉE AUX AGENTS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Pour compléter l'étude des rapports de l'administration des chemins de fer de l'Etat avec son personnel, il nous reste à examiner la protection toute spéciale dont jouissent les agents quant aux fautes qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions, protection qui, comme nous le verrons, constitue par son étendue une exception aux principes généraux de la responsabilité en matière administrative.

D'après ces principes, la garantie des fonctionnaires repose sur la distinction entre la faute de service et la faute personnelle.

La faute de service est un accident qui peut être considéré comme le résultat de l'organisation générale du service. Elle est due, moins au fonctionnaire incriminé qu'au fonctionnement même de la machine administrative. C'est un risque de la fonction et l'Etat en prend la responsabilité. Ce n'est en somme que l'application,

faite par la jurisprudence en matière administrative, des principes consacrés depuis, en cas d'accident du travail, par la loi du 9 avril 1898. De même que le risque professionnel crée à la charge de l'entreprise qui en est la cause, l'obligation de réparer les conséquences dommageables, de même le fait de service considéré comme imputable au service public, crée à la charge de l'administration qui personnifie le service, l'obligation de réparer le préjudice.

La relation entre la fonction et le fait de service est telle que les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour connaître des demandes en indemnité. Dans ce cas, ils n'ont pas alors à appliquer les articles 1382 et suivants du Code civil et la mesure de la responsabilité de l'Etat est abandonnée à leur appréciation. D'après l'arrêt Blanco, du Tribunal des conflits, « la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour des dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie au service public ne peut être régie par les principes du droit civil... cette responsabilité n'est ni générale ni absolue, elle a ses règles spéciales qui varient suivant les règles du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. » (1)

Au contraire, le fait personnel de l'agent est une défaillance de la personnne même du fonctionnaire, il

(1) Décision du Tribunal des Conflits du 8 février 1873. D. 73, 3, p. 20.

est indépendant de la fonction. Suivant l'expression de la jurisprudence, il est « détachable de l'acte administratif ». C'est la faute lourde du droit civil commise par un fonctionnaire à l'occasion de sa fonction.

De ce fait personnel, détachable de la fonction, l'administration n'est pas responsable. Le fonctionnaire seul en répond en vertu des principes du droit commun.

Telle est, exposée dans ses grandes lignes, la théorie admise par l'administration en matière de responsabilité.

Cette jurisprudence s'applique-t-elle aussi aux chemins de fer de l'Etat dans leurs rapports avec leurs agents ? L'administration des chemins de fer de l'Etat constituant un service public et ses agents étant des fonctionnaires, il n'y a pas de raison en principe, pour qu'en cette matière, la théorie administrative de la responsabilité ne trouve pas son application. Il n'en est rien cependant. L'article 22 de la loi de 1845 dispose en effet: « Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de fer seront responsables, soit envers l'Etat, soit envers les particuliers du dommage causé par les administrateurs, directeurs ou employés, à un titre quelconque au service de l'exploitation des chemins de fer. » Il ne pouvait y avoir de doute à ce sujet et les compagnies concessionnaires devaient être soumises à la responsabilité de droit commun. Mais l'article ajoute : « L'Etat sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers si les chemins de fer sont exploités à ses frais et pour son compte. »

Il en résulte que les chemins de fer de l'Etat sont civilement responsables du fait de leurs préposés, même s'il y a eu faute personnelle de l'agent (1). L'administration ne pourra, jamais abandonner son agent, bien qu'il soit fonctionnaire, aux conséquences de sa responsabilité personnelle. Dans ce cas particulier les agents des chemins de fer de l'Etat ont donc une protection spéciale qui n'est point généralement accordée aux fonctionnaires et l'administration est assimilée à une compagnie privée.

Il ne faut pas cependant attacher à cette exception une trop grande importance et vouloir y trouver un argument contre la thèse que nous défendons.

Des discussions qui ont précédé la loi de 1845 sur la police des chemins de fer il ressort, ainsi que nous l'avons rappelé, que les agents pour le cas où l'Etat exploiterait des lignes de chemins de fer, seraient considérés comme des fonctionnaires. En votant l'article 22, le législateur n'a certainement pas voulu revenir sur cette opinion qui avait été admise sans contestation par tous les orateurs ; il a voulu seulement, croyons-nous, donner au public toutes les facilités possibles pour la réparation des dommages pouvant résulter de l'exploitation des chemins de fer, qu'elle soit confiée à l'initiative privée ou qu'elle soit dirigée par l'Etat lui-même. Afin que les mêmes facilités existent pour le public dans les deux cas, l'agent des chemins de fer de

(1) Voir article 1384 du Code civil.

l'Etat a bénéficié d'une protection spéciale à laquelle sa qualité de fonctionnaire ne lui donnait pas droit. Il se trouve ainsi dans une situation privilégiée, mais il n'en est pas moins agent de l'Etat ainsi que l'a formellement reconnu le décret de 1878.

D'ailleurs cette situation exceptionnelle ne trouve-t-elle pas sa raison d'être dans la nature spéciale de la fonction ?

Par sa situation l'agent des chemins de fer est plus que tout autre exposé à commettre des fautes de service. Évidemment il lui arrivera de commettre des fautes personnelles, mais ces fautes pourront très rarement être considérées en dehors du service que l'agent a mission d'accomplir. Le rapport sera même tellement étroit entre la fonction et l'acte incriminé, qu'il sera difficile de savoir s'il y a fait personnel ou fait de service.

Un particulier, par exemple, reçoit dans une gare en traversant une voie un coup de tampon d'un wagon en manœuvre (1). Y a-t-il eu dans ce mouvement fâcheux, l'exécution d'un ordre donné à tort ou bien l'accident est-il le résultat de la maladresse des hommes qui poussaient le wagon ? La distinction sera souvent difficile à établir et dans bien des cas la faute même lourde ne sera qu'un véritable fait de service.

Ainsi envisagée la garantie des agents des chemins de fer de l'État, telle qu'elle résulte de la loi de 1845,

(1) Exemple cité par M. Chavegrin. S. 98, 1 p. 389.

se confondra presque avec la théorie administrative du fait de service, et en réalité il n'y aura d'exception qu'au point de vue de la compétence des tribunaux. Bref, l'application de la jurisprudence administrative au réseau de chemins de fers de l'État en ce qui concerne la protection des agents ne diminuerait par beaucoup la responsabilité de l'administration, ainsi qu'elle est organisée par la loi de 1845 ; il n'en résulterait qu'un changement de juridiction.

La dérogation aux principes qui règlent la garantie des fonctionnaires n'est donc pas aussi étendue qu'on pourrait le supposer, elle se justifie amplement par la nature particulière du service des chemins de fer.

CHAPITRE IV

L'administration des chemins de l'Etat dans ses rapports avec les tiers

CHAPITRE IV

RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT AVEC LES TIERS

La question des rapport de l'administration des chemins de fer de l'Etat avec les tiers est celle qui pratiquement domine toutes les autres.

Si l'on envisage en effet le nombre considérable de voyageurs relativement à celui des agents du réseau, il est aisé de comprendre pourquoi ces rapports constituent en réalité la généralité des questions litigieuses dans lesquelles les chemins de fer de l'Etat sont parties en cause. Si l'on ajoute ensuite aux contestations, qui surviennent avec les voyageurs, les réclamations encore plus nombreuses, auxquelles donne lieu le trafic des marchandises, on ne sera pas étonné de constater que presque toute la vie juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat est absorbée par ses relations avec les particuliers.

On pourrait donc supposer que l'étude de ces rela-

tions aussi nombreuses que variées constituerait la partie importante de cette thèse. Il n'en est rien cependant, car au point de vue de la détermination du caractère juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat, les rapports avec le public présentent peu d'intérêt.

Les règles théoriques devaient en effet fléchir devant les exigences de la vie commerciale et le législateur a été obligé de prendre toute une série de dispositions afin de sauvegarder les intérêts privés que l'application rigoureuse des principes aurait pu compromettre. Ces mesures se justifient facilement, mais il n'en résulte pas moins que les rapports des chemins de fer de l'Etat avec les tiers ne présentent pas tout l'intérêt théorique que l'on aurait pu supposer.

Nous chercherons seulement à montrer comment les idées pratiques commerciales se sont combinées avec les principes juridiques qui dominent notre sujet. Nous aurons à constater des dérogations importantes aux règles de droit public, mais malgré tout, elles ne seront que des exceptions, limitativement prévues par des textes, et elles n'enlèveront pas à l'administration des chemins de fer de l'Etat son caractère de service public.

Nous étudierons le réseau de l'Etat d'abord dans ses rapports avec les tiers. Nous l'envisagerons enfin en tant que créancier et débiteur.

I

RAPPORTS AVEC LES TIERS

Les relations quotidiennes de l'administration avec les tiers sont de deux sortes : il y a d'abord celles avec le public puis celles avec les entrepreneurs et fournisseurs. Les premières existent de plein droit moyennant le paiement d'un prix fixé à l'avance d'après un tarif homologué par les pouvoirs publics. Les secondes ont un caractère personnel ; elles supposent une convention passée entre l'administration et un ou plusieurs individus déterminés. Sans doute dans les deux cas il intervient une convention ; c'est soit un contrat de transport soit un contrat de travail public ou de fournitures, mais il n'en est pas moins vrai que dans l'un, la convention est obligatoire pour l'administration tandis que dans le second elle est volontaire. Il importe donc de distinguer ces deux catégories de rapports et de les envisager l'une après l'autre

Rapports avec le public.

Toute compagnie de transport en commun est en contact permanent avec le public mais ces relations peuvent, croyons-nous se ramener à deux groupes.

La compagnie de transport est d'abord chargée de faire parvenir sous certaines conditions, des personnes ou des marchandises d'un point à un autre du réseau dont elle assure l'exploitation. Dès lors, toute une série d'obligations peuvent naître du fait que les conditions réglementaires n'ont pas été observées. Il en est ainsi, par exemple, dans le cas où le transport ne s'effectue pas dans le délai prévu ou si le prix payé par l'expéditeur ou le destinataire n'est pas conforme aux tarifs homologués.

Le second groupe d'obligations, qui peuvent incomber aux compagnies de chemins de fer, concerne les événements exceptionnels qui modifient les conditions intrinsèques du contrat de transport comme les accidents qui surviennent aux voyageurs ou les avaries occasionnées en cours de route aux marchandises.

Questions de transport. — Ainsi que nous l'avons fait remarquer la responsabilité de l'administratiou peut être mise en jeu par des fautes d'exploitation. Cette res-

ponsabité est-elle soumise aux règles du droit commun?

D'après la jurisprudence administrative la responsabilité de l'État varie suivant qu'il s'agit, d'actes de puissance publique, d'actes de gestion faits en vue de service public et enfin d'actes de gestion du domaine privé.

Lorsqu'il s'agit d'actes de puissance publique l'irresponsabilité de l'Etat est la règle, il n'y a lieu contre lui à aucune action en indemnité.

Au contraire les actes de gestion faits en vue d'un service public peuvent entraîner la responsabilité de l'Etat, mais cette responsabilité n'a pas pour base les articles 1382 et 1384 du Code civil qui ne concernent que les rapports entre particuliers ; elle ne s'impose pas au juge et elle variera suivant les besoins du service et en tenant compte de l'idée de justice (1).

La responsabilité de l'Etat n'est reconnue dans les termes du droit commun que lorsqu'il s'agit de la gestion de son domaine privé. L'Etat est alors assimilé à un simple particulier.

Les actes d'exploitation des chemins de fer de l'Etat sont bien des actes de gestion. De plus, selon nous, ils sont faits en vue d'un service public. En conséquence l'administration des chemins de l'Etat devrait être déclarée responsable conformément à la jurisprudence administrative que nous avons indiquée et qui a pour

(1) La jurisprudence distingue alors le fait de service et le fait personnel. Voir *supra*, p.98.

base l'idée de justice conciliée avec les exigences du service.

Il n'en est rien cependant. L'Etat pour l'exploitation des chemins de fer est responsable dans les termes du droit commun comme s'il s'agissait de la gestion de son patrimoine privé. Les tribunaux sont en effet contraints en vertu d'un texte spécial d'appliquer aux actes de l'exploitation du réseau de l'Etat les articles 1382 et 1384 du Code civil.

Ce n'est pas là d'ailleurs dans le droit administratif une exception isolée : on peut en effet citer certains cas où le juge est tenu d'appliquer aux actes de gestion faits en vue de service public la théorie du droit civil. La loi du 22 août 1791 sur les douanes (titre XIII, art. 19) déclare par exemple que « la régie sera responsable du fait de ses préposés et pour l'exercice de leurs fonctions sauf leur recours contre eux et leurs cautions ».

De même le décret du 1er germinal an XIII, art. 29 relatif aux contributions indirectes, rend l'Etat « responsable des saisies illégales ».

Enfin pour le service des postes et télégraphes qui présente avec l'administration des chemins de fer de l'Etat de nombreuses analogies, les lois du 4 juin 1859 et du 25 janvier 1873 déclarent l'administration responsable des valeurs déclarées insérées dans les lettres et des objets recommandés, sauf certaines limitations.

La responsabilité de l'Etat en ce qui concerne l'administration des chemins de fer est encore plus étendue.

L'article 22 de la loi de 1845, après avoir posé le principe de la responsabilité des dommages causés par les agents des compagnies concessionnaires chargées du service de l'exploitation ajoute : « l'Etat sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers si le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte. »

C'est la responsabilité de droit commun applicable à l'occasion d'un service public sans aucune restriction. Ce caractère d'une responsabilité aussi complète pour l'Etat est dans notre droit tout à fait exceptionnel. En matière postale notamment c'est le principe contraire qui domine. A moins de dispositions contraires formelles, et nous avons vu en quoi elles consistent, l'administration n'a aucune responsabilité pour le transport des objets qui lui sont confiés.

Cette différence entre le service des chemins de fer de l'Etat et le service postal n'a pas lieu de nous étonner. Sans doute dans les deux cas il s'agit bien d'un service public de transport monopolisé, mais le fonctionnement de ces services n'est pas identique. L'administration des postes ne constate généralement pas par un reçu la réception des lettres. Le fait qu'elles ont été égarées par sa faute ne peut pas être établi.

En matière de transport par voie ferrée il en est autrement. Un billet ou un reçu est toujours délivré à l'expéditeur et le retard ou la perte pourront toujours être constatés. On comprend dès lors qu'en matière de

chemins de fer il ait été possible d'organiser une responsabilité rigoureuse, tandis qu'on se serait heurté à de grandes difficultés pratiques si on avait essayé d'en établir une semblable pour le transport des correspondances. Il ne faut pas exagérer l'importance de ces considérations, mais on doit cependant en tenir compte. Ce qui le prouve bien, c'est que lorsque la preuve de la faute administrative devient possible, c'est-à-dire lorsqu'il est délivré des reçus pour les objets recommandés et valeurs déclarées, l'administration des postes encourt une responsabilité.

D'ailleurs la dérogation en matière de chemins de fer au principe de la responsabilité de l'Etat n'est point critiquable ; elle sauvegarde les intérêts du public dans une juste mesure. Il y a sans doute des prérogatives indispensables à l'Etat pour qu'il puisse remplir sa mission et chaque fois que l'intérêt général l'exige l'individu doit être sacrifié. Mais encore faut-il que ces sacrifices aient leur raison d'être. Or on ne peut prétendre, que la prérogative de ne jamais indemniser les préjudices individuels en vertu des règles du droit privé eût été nécessaire à l'Etat pour exploiter un réseau de voies ferrées.

Bien au contraire l'intérêt du public; en vue duquel le service des chemins de fer est organisé, exige que l'administration soit responsable de tous les préjudices qu'elle peut causer dans son exploitation. C'est un des cas où les principes théoriques devaient fléchir devant

les nécessités de la vie commerciale. Aussi est-il facile de s'expliquer l'unanimité avec laquelle en 1845 on proclama le principe de la responsabilité, vis-à-vis du public, de l'exploitant des chemins de fer, qu'il s'agisse de l'Etat ou d'une compagnie concessionnaire (1).

Puisque la responsabilité de droit commun, s'applique à l'administration des chemins de l'Etat, il semble logique *à priori* que la connaissance des actes dommageables entraînant la responsabilité du réseau de l'Etat appartienne aux tribunaux ordinaires. La jurisprudence consacre cette solution et l'administration des chemins de fer de l'Etat n'a pas revendiqué la compétence administrative.

(1) Beaucoup de bons auteurs d'ailleurs ne voient aucune difficulté à ce que l'Etat soit responsable en vertu des règles du droit civil pour tous les actes de gestion faits en vue d'un service public. M. Michould, *Revue de droit public*, t. IV, 1895, déclare que les actes de gestion que l'Etat accomplit sans avoir besoin d'invoquer sa souveraineté sont en principe du droit privé et doivent être soumis aux règles du droit privé. De plus pour savoir si l'Etat agit comme personne privée, il ne faut pas envisager le but de l'acte, le service en vue duquel il a été accompli, il faut envisager sa nature. De ce que divers actes sont l'œuvre d'un même service, il ne s'ensuit pas qu'ils soient tous de la même origine.

M. Jacquelin voudrait encore pour l'Etat une responsabilité plus complète (p. 274. Principes du contentieux administ.) :« On ne saurait trop insister sur cette idée que la responsabilité délictuelle est une théorie qui s'impose impérieusement parce qu'elle est fondée sur l'une des notions les plus essentielles à l'homme vivant en société, la notion de justice : toujours le dommage causé saus droit entraîne réparation, de quelque personne qu'il émane, fût-ce l'Etat. »

Barthélemy (p. 72, *Droit administratif*), admet également qu l'Etat devrait être responsable d'après les règles du droit civil pour les actes de gestion faite en vue d'un service public.

Cependant la compétence des tribunaux ordinaires ne paraît pas aussi évidente comme on a semblé l'admettre. Presque tous les textes qui ont établi la responsabilité civile de l'Etat dans des cas particuliers ont en même temps reconnu la compétence judiciaire. Mais en l'absence de texte précisant la compétence, le principe que l'autorité administrative est seule compétente pour liquider les dettes de l'Etat doit être appliqué. La jurisprudence, en vertu de ce principe en et l'absence d'une disposition attribuant compétence aux tribunaux judiciaires, a ainsi décidé que pour les colis postaux, le contentieux devait être administratif.

Or, si l'on consulte les travaux préparatoires de la loi de 1845, on s'aperçoit qu'il n'a jamais été question, pour le cas où l'Etat exploiterait les chemins de fer, de donner la connaissance des actions en réparation d'un préjudice aux tribunaux judiciaires.

L'article 22 de la loi de 1845 ne parle pas non plus de la compétence.

Dès lors, n'est-il pas un peu hardi, dans le silence du législateur, d'attribuer aux tribunaux ordinaires la connaissance des actes entraînant la responsabilité de l'Etat à l'occasion de l'exploitation des chemins de fer ?

La jurisprudence néanmoins paraît définitivement établie et la question ne présente qu'un intérêt théorique. Les contestations qui naissent au sujet des dommages causés par l'Etat dans l'exploitation des chemins de fer sont toujours jugées par les tribunaux

ordinaires. A ce point de vue l'assimilation entre le réseau de l'Etat et les compagnies est complète. Dans les deux cas les responsabilités sont identiques et donnent lieu aux mêmes recours devant les tribunaux. La jurisprudence considère en effet que le réseau de l'Etat comme les compagnies concessionnaires fait acte de commerce et que par suite il est justiciable des tribunaux consulaires, en vertu des articles 631 et 632 du Code de commerce, pour les actes qui engagent sa responsabilité et qui se rattachent à l'exploitation (1).

Le premier cas de responsabilité concerne le transport des voyageurs effectué dans des conditions qui leur sont dommageables. Un tiers par exemple, par la faute de l'administration, subit un préjudice comme la perte d'un colis enregistré ; il pourra réclamer l'application des articles 1382 et suivants du Code civil afin d'être indemnisé du dommage dont il est l'objet.

En matière de retard des trains, la jurisprudence considère l'article 1784 qui régit le transport des choses

(1) La jurisprudence est fixée en ce sens et la majorité des auteurs acceptent la compétence des tribunaux consulaires. MM. Lyon-Caen et Renault admettent que l'Etat et toutes les personnes publiques peuvent faire des actes de commerce. En Belgique c'est la théorie contraire qui est admise, on considère que les actes de l'Etat ne peuvent pas être des actes de commerce.

Les contestations relatives au transport des marchandises font en vertu d'un texte précis (Loi du 25 mars 1876) exception à cette règle. Mais cette disposition est considérée comme exceptionnelle et les contestations relatives au transport des voyageurs sont de la compétence des tribunaux civils.

à l'exclusion du transport des personnes comme inapplicable, mais cependant elle admet que le réseau comme toute compagnie de chemins de fer est tenu de réparer le préjudice qui a pu être causé.

Le second cas de responsabilité peut exister pour le transport des marchandises. Ici encore l'administration des chemins de fer de l'Etat est assimilée à un voiturier ordinaire, c'est-à-dire que l'action directe par application de l'article 1784 du Code civil, soit qu'il s'agisse d'un retard, soit qu'il y ait perte ou avarie, peut être intentée. Il y a lieu naturellement d'appliquer le principe fondamental d'après lequel il ne peut être dû de dommages-intérêts que s'il y a eu préjudice souffert.

Enfin le voiturier n'est pas responsable des cas fortuits ou de force majeure et sa responsabilité disparaîtra s'il prouve le vice propre de la chose ou la faute de l'expéditeur. Mais ces réserves étant faites, le réseau de l'Etat, comme les compagnies de chemins de fer, est tenu de remettre intactes entre les mains du destinataire les marchandises qui lui ont été données à transporter et de le dédommager en cas d'avarie ou de perte.

Même dans l'appréciation des tarifs spéciaux à l'occasion desquels les compagnies stipulent la non-responsabilité, les juridictions affirment l'obligation inéluctable du transporteur de rendre en bon état les marchandises qui lui ont été confiées.

Dans ce cas les tribunaux admettent seulement que la charge de la preuve se trouve renversée, en d'autres

termes, que la clause de non-responsabilité a pour unique effet de contraindre le propriétaire de la marchandise à prouver que l'avarie s'est produite par le fait de la compagnie.

Accidents.— Nous n'avons qu'un mot à dire des accidents survenus aux voyageurs et aux tiers. C'est encore les articles 1382 et suivants qui sont applicables. Le voyageur blessé peut assigner l'administration responsable devant les tribunaux ordinaires conformément à la jurisprudence établie.

Rapports avec les entrepreneurs et fournisseurs.

Les rapports du réseau de l'Etat avec le public doivent être soigneusement distingués des rapports avec les entrepreneurs et fournisseurs. Tandis que les premiers ainsi, que nous venons de le voir, sont soumis aux règles du droit civil, les seconds sont dominés par les principes juridiques qui caractérisent les administrations publiques. L'article 22 de la loi de 1845 leur est complètement étranger. Comme pour tous les services publics, les marchés consentis par l'administration des chemins de fer de l'Etat doivent être soumis aux règles administratives contenues dans la loi du 28 pluviôse de l'an VIII et dans le décret du 11 juin

1806. Le régime juridique est donc tout à fait différent si l'on envisage d'une part le public, de l'autre les fournisseurs et les entrepreneurs.

Il n'y a là rien d'ailleurs qui puisse nous étonner. Les considérations d'ordre purement pratique qui sont la cause de la dérogation apportée par l'article 22 de la loi de 1845 n'apparaissent plus ici et on peut sans inconvénient laisser l'intervention de l'Etat produire ses effets ordinaires. Les nécessités commerciales n'exigent pas que le contentieux de tous les marchés passés par l'administration appartienne aux tribunaux de droit commun L'entrepreneur qui soumissionne pour un marché sait pertinemment qu'il se trouve en présence de l'Etat au au profitduquel la loi et le cahier des charges organisent toute une série de mesures protectrices. S'il consent à traiter, il ne se formera pas un contrat de plein droit, comme celui qui intervient généralement entre le public et l'administration de chemin de fer. En un mot un acte volontaire de la part de deux contractants doit créer une situation juridique différente de celle qui résulte du contrat de transport ordinaire.

C'est donc avec raison que les contestations relatives aux marchés de travaux publics du réseau sont portés devant le conseil de préfecture et que celles qui sont afférentes aux marchés de fournitures relèvent du ministre des Travaux publics sauf appel au Conseil d'Etat.

Il en résulte une situation fort différente de celle

qui existe pour les marchés passés par les compagnies ordinaires.

Tous les marchés de construction de chemins de fer sont des travaux publics. Les contestations entre l'entrepreneur et l'administration appartiennent de plein droit au contentieux administratif. C'est là une règle générale qui s'applique aussi bien aux compagnies concessionnaires qu'au réseau de l'Etat. Mais la qualité d'entrepreneur n'appartient au regard de l'administration qu'à celui qui est chargé d'exécuter le travail, et il n'existe aucun lien de droit entre elle et ceux qu'elle associe à cette exécution. Dès lors si une compagnie passe des marchés avec un entrepreneur pour exécution d'un travail public dont elle s'est chargée, les contestations qui pourront naître à cette occasion ne seront pas de la compétence administrative.

Au contraire la situation sera tout à fait différente s'il s'agit de marchés de travaux que l'administration des chemins de fer de l'Etat aura passés avec des entrepreneurs. Ce ne sont plus en effet des rapports entre une compagnie concessionnaire et un tiers. C'est une administration publique qui a traité avec un entrepreneur et toutes les contestations auxquelles pourra donner lieu l'exécution d'un contrats eront en vertu de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII de la compétence du conseil de préfecture. Le tribunal des conflits par un arrêt en date du 22 juin 1889 a consacré cette solution. (D. 1891. 3. 1.)(1)

(1) Affaire Vergnioux. Voir *supra*, p. 46 et 47.

Conformément à ces principes toutes les contestations qui pourraient survenir entre l'entrepreneur et les sous-traitants relèvent des tribunaux judiciaires.

En ce qui concerne les marchés de fournitures il est nécessaire de rappeler l'arrêt de la Cour de cassation dans l'affaire Paul Dupont (1). Il s'agissait, on s'en souvient, d'une contestation entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et l'imprimerie Paul Dupont au sujet d'un réglement de compte. L'administration prétendait que les règles de la comptabilité publique devaient lui être appliquées et que par suite elle avait droit

(1) Cassation 8 juillet 1889. S. 1, 473 :
« Attendu que l'administration du réseau de l'Etat en exploitant les lignes qui le compose, fait, comme les administrations concessionnaires des autres lignes et réseaux des actes de commerce. que pour cette exploitation commerciale, elle a conclu, avec la Société d'imprimerie et de librairie, un marché de fournitures d'imprimés en stipulant que toutes les contestations auxquelles l'exécution de ce traité donnerait lieu seraient soumises au tribunal de commerce de la Seine; que l'arrêt attaqué, en déclarant que l'autorité judiciaire devait. dès lors, se référer aux règles du droit commun pour résoudre ces contestations, et non aux règles du droit administratif concernant la gestion des intérêts publics de l'Etat, n'a fait que déduire les conséquences forcées des conditions dans lesquelles lui étaient soumises les difficultés entre les parties en l'état de la nature de la contestation et de la compétence appartenant au tribunal decommerce ;.....

Attendu que le demandeur en cassation veut agir par voie de référence à des traités d'une tout autre nature concernant l'exécution des travaux de construction exécutés pour l'établissement de voies ferrées...

Mais que cette situation est complètement différente de celle que fait aux parties l'exécution d'un marché de fournitures d'impression, etc...

d'obtenir la révision de son compte. Sur les conclusions conformes de M. le conseiller Feraud-Girault la Cour de cassation (arrêt du 8 juillet 1889) décida que l'autorité judiciaire pour résoudre les contestations qui s'élèveraient au sujet du marché de fournitures devait se référer au droit commun et non aux règles du droit administratif concernant la gestion des intérêts publics. L'administration des chemins de fer de l'Etat ne put pas en conséquence obtenir la révision de son compte.

La compétence de l'autorité judiciaire n'avait pas été, il est vrai, contestée par les parties, mais comme c'était là une question d'ordre publique, la Cour de cassation eût assurément annulé d'office l'arrêt de la Cour de Paris si elle avait pensé que l'affaire appartenait au contentieux administratif.

Il s'agissait cependant bien d'un marché de fournitures passé pour le compte de l'Etat et on aurait dû rigoureusement appliquer le décret du 11 juin 1806. Les règles fondamentales du droit public ne peuvent pas fléchir en l'absence d'un texte formel. Il importe toutefois de remarquer que si l'administration des chemins de fer de l'Etat constituait, comme l'a admis jusqu'ici la jurisprudence administrative, un établissement public, toutes les contestations relatives aux marchés de fournitures devraient être portées devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, puisque seuls les marchés de l'Etat et des colonies constituent des opérations de puissance publique et par conséquent

des contrats de la compétence administrative. Mais ce n'est pas en vertu de ces considérations que la compétence de droit commun avait été admise par la Cour de cassation. Nous avons vu en effet que dans cet arrêt le réseau de l'Etat avait été assimilé à une compagnie privée.

II

LE RÉSEAU DE L'ÉTAT DÉBITEUR ET CRÉANCIER

Le réseau de l'Etat constituant un service public a comme l'Etat lui-même des dettes et des créances qui sont soumises à des procédures exceptionnelles.

Dettes du réseau de l'Etat.

Les principales dettes du réseau de l'Etat ont en réalité trois sources juridiques : 1° Les premières dérivent de la loi. Il en est ainsi par exemple de la dotation du directeur du réseau et des divers agents. Cette catégorie de dettes offre peu d'intérêt. Il importe seulement de remarquer qu'à la différence de ce qui se passe pour la plupart des services publics, l'Etat ne s'engage qu'à verser un traitement. Le service des pensions relève de la caisse des retraites du réseau et n'est nullement à la charge de l'Etat.

2° Les secondes concernent les contrats. Nous avons étudié les principales règles qui s'y rapportent.

3° Enfin les troisièmes prennent naissance dans des quasi-délits et quasi-contrats. Si l'administration en effet ne peut comme l'Etat lui-même, commettre un délit, sa responsabilité peut se trouver néanmoins engagée par un fait résultant, soit de l'administration, soit de la faute personnelle d'un préposé.

A côté des accidents, il y a tous les dommages occasionnés par le réseau et qui proviennent, soit de l'exploitation, soit de la construction et de l'entretien des lignes.

Les dommages d'exploitation sont ceux qui résultent de la fumée, du bruit et des trépidations que font les machines. Il y a ensuite les incendies allumés dans les propriétés riveraines du réseau par les escarbilles et les étincelles.

Les premiers constituent, cela va sans dire, des dommages dont la réparation incombe au réseau. La jurisprudence les considère comme provenant directement de l'ouvrage public et elle a admis qu'en vertu de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, le conseil de préfecture serait compétent pour statuer sur toutes les contestations qui y seraient relatives. Il y a là d'ailleurs un dommage permanent sans transfert de propriété et il ne peut être question de l'envisager comme une expropriation partielle de la compétence des tribunaux judiciaires (1).

(1) LAFERRIÈRE. t. II, p, 160 et 162.

Au contraire les contestations relatives à la réparation d'un préjudice provenant d'incendies sont de la compétence judiciaire. La jurisprudence ne les considère pas comme la conséquence nécessaire du travail public.

La construction et l'entretien des lignes peuvent être aussi la cause de dommage. Ou il s'agit de l'acquisition de terrains, c'est alors, non un dommage, mais une expropriation publique ; ou il s'agit de dommage résultant de l'occupation temporaire et de l'extraction des matériaux, c'est alors non un transfert de propriété mais un préjudice à indemniser.

Dans les deux cas les règles de droit commun sont applicables.

Les dettes du réseau de l'Etat sont liquidées, ordonnancées et payées conformément à la procédure ordinaire qui concerne les dettes de l'Etat. Le directeur est par délégation ministérielle ordonnateur du réseau et les paiements sont effectués en principe par le caissier principal (1).

Les trois opérations qui concourent à l'acquittement des dettes de l'Etat : l'ordonnancement, la liquidation et le paiement doivent être accomplies d'après les règles générales dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice auquel appartient la créance.

Si ce délai expire avant que le paiement soit effectué

(1) Les ingénieurs des divers services constituent des ordonnateurs secondaires. Les dépenses sont ensuite régularisées par le Directeur.

les créances sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat.

L'administration des chemins de fer de l'Etat peut-elle profiter de cette déchéance ? Pour nous la question ne fait pas de doute et le réseau de l'Etat peut opposer à ses créanciers le bénéfice de ce privilège. Il constitue, nous avons essayé de le démontrer, un service public. Dès lors ses dettes sont des dettes de l'Etat et elles doivent être prescrites dans le délai de cinq années comme toutes les autres dettes des administrations publiques.

Il en serait autrement si l'administration des chemins de fer de l'Etat constituait, comme l'a admis la jurisprudence, un établissement public. L'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831 qui organise la déchéance quinquennale n'est en effet applicable qu'à l'Etat et aux colonies.

Enfin il importe de rappeler la règle fondamentale de notre droit public d'après laquelle aucune poursuite contre l'Etat ne peut être suivie de mesures d'exécution sur ses biens.

Les biens de l'Etat sont insaisissables et aucune autorité n'a le droit « d'ordonner le mandatement d'office des sommes mises à la disposition du ministre » par la loi du budget. L'organisation d'un service public ne peut être en effet à la merci des créanciers de l'Etat qui par une simple saisie pourraient en entraver le fonctionnement. Conformément à ces règles aucune

saisie ne doit pouvoir être possible sur les biens du réseau de l'Etat, ce sont des biens d'une administration publique et comme tels ils doivent bénéficier de toutes les prérogatives qui concernent les biens de l'Etat (1).

Créances du réseau de l'Etat.

Le sujet présente peu d'intérêt au point de vue qui nous occupe car toutes les règles du droit commun sont ici applicables. Il y a lieu seulement de remarquer que l'administration des chemins de fer de l'Etat pour recouvrer ce qui lui est dû a à sa disposition toutes les garanties et facilités particulières qui existent au profit de l'Etat. C'est ainsi que vis-à-vis des comptables, entrepreneurs et fournisseurs l'administration des chemins de fer de l'Etat peut recourir à la procédure des arrêtés de débet (loi du 12 vendémiaire an VIII) qui à la différence des contraintes emportent hypothèque et ne peuvent pas être paralysés par une opposition.

(1) LAFFERRIÈRE, t. I, p. 347.

CONCLUSION

Nous avons vu que le réseau de l'Etat constituait un service public et nous avons cherché à en dégager les principales conséquences. Dans ses rapports avec ses agents aussi bien que dans ses relations avec les tiers, nous avons constaté que l'administration des chemins de fer de l'Etat devait être en principe considérée comme une administration publique et qu'elle ne pouvait être assimilée à une compagnie privée que lorsqu'il existait un texte formel créant une exception. De plus nous avons essayé de montrer que pour le réseau de l'Etat les dérogations aux règles qui concernent les administrations publiques se justifiaient par des exigences pratiques résultant de la nature particulière de l'entreprise. Nous avons été ainsi amené à reconnaître que l'Etat gérait un service public de transport.

Sous une apparence modeste la portée de cette constatation juridique est plus grande et plus vaste qu'il n'apparaît à première vue. Il ne s'agit pas en effet d'appré-

cier l'utilité plus ou moins réelle pour tout Etat d'avoir à sa disposition un service de voies ferrées exploité sous forme de régie, mais il importe surtout d'envisager les résultats théoriques d'un Etat commerçant.

L'Etat, avons-nous dit, exploite directement un service de transport. De là, il résulte que les attributions de l'Etat ne consistent plus, comme l'affirme l'école orthodoxe, dans de simples pouvoirs de police. La mission de l'Etat dans la société moderne n'est plus uniquement « de sauvegarder la sécurité de la nation du côté de l'étranger et d'assurer la paix matérielle à l'intérieur entre les citoyens. » Son rôle est plus complexe et doit être en rapport avec les besoins de la société.

Constitué en tant qu'organisme distinct des individus, ayant des droits supérieurs et antérieurs aux leurs, l'Etat, être moral, exploite comme l'individu un réseau de voies ferrées. Sans doute les théoriciens pourront encore discuter sur la nature juridique de l'Etat, reprendre et soutenir les thèses les plus opposées, mais il n'en est pas moins vrai que l'ancienne doctrine orthodoxe ne repose plus sur aucun fondement pratique. En fait, les attributions de l'Etat se multiplient au fur et à mesure que se développe l'activité économique d'un pays.

Mais, dira-t-on, l'exploitation des voies ferrées par l'Etat est un acheminement vers le collectivisme ; c'est le commencement de la nationalisation des moyens de

production qui n'est que le prélude d'une organisation socialiste plus complète.

Il est vrai que cette conception d'un Etat entrepreneur de transport est conforme à la théorie socialiste, mais ainsi que le dit M. Gabriel Deville : « La transformation de telle ou telle branche d'industrie en service public dépendant directement de l'Etat peut être une bonne chose dans un cas et une mauvaise dans un autre. Tout dépend des dispositions de la majorité qui fait la loi. Un service public de plus étant une force de plus, il faut fortifier les positions qui sont plus ou moins bonnes et non celles qui sont entre les mains de nos ennemis. » (1)

De plus il importe de ne pas attribuer à un fait particulier qui peut se justifier par la nature toute spéciale de l'industrie une importance trop générale. L'Etat exploite déjà le service des Postes et Télégraphes. C'est une exploitation commerciale organisée en service public et cependant cette administration ne soulève pas les critiques des économistes orthodoxes. En quoi donc l'intervention de l'Etat serait-elle plus socialiste dans un cas que dans l'autre ?

Aussi pensons-nous avec l'un des adversaires les plus déterminés du rachat, avec M. Colson, « qu'il y a quelque chose d'excessif à accuser de tendances socialistes tous les partisans de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat, car cette exploitation présente des caractè-

(1) Principes socialistes.

res assez particuliers pour qu'on puisse vouloir en faire un service public sans que cela implique aucun désir d'étendre ce régime à des entreprises différentes. »

Le monopole de l'Etat, croyons-nous, ne pourrait être considéré comme une entreprise socialiste que si l'Etat cherchait à tirer de l'exploitation des chemins de fer des bénéfices hors de proportion avec les dépenses. Mais tant que les tarifs ne seront pas brusquement relevés à titre d'expédients financiers ou de mesures politiques, bref tant qu'ils ne seront pas des tarifs fiscaux, l'exploitation des chemins de fer par l'Etat ne sera pas une organisation collectiviste.

Président de la Thèse :
CHAVEGRIN.

Vu : le Doyen :
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

BIBLIOGRAPHIE

Aucoc. — *Conférences sur le droit administratif.*
Blanche. — *Dictionnaire de l'administration.*
Berthélemy. — *Droit administratif.*
Béquet. — *Répertoire de droit administratif.*
Cauwès. — *Cours d'économie politique.*
De Calonne. — *Les chemins de fer et l'Etat* (1882).
Colson. — *Transports et tarifs.*
— *Cours d'économie politique.*
G. Deville. — *Principes socialistes.*
Desveaux. — *Les grèves de chemins de fer.*
Ducrocq. — *Cours de droit administratif.*
Guillaumot. — *Les chemins de fer en France.*
Fuzier, Herman et Carpentier. — *Répertoire de droit administratif.*
Hauriou. — *Droit administratif.*
Houdaille. — *Rapports des agents de chemins de fer avec les compagnies et avec l'Etat.*
Jacquelin. — *Principes du droit administratif.*
Jacqmin. — *De l'exploitation des chemins de fer par l'Etat.*

KRANTZ. — Observations au sujet des chemins de fer d'intérêt général et local.

LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.*

LEFEBVRE. — *Le régime légal des chemins de fer de l'Etat.*

LEROY-BEAULIEU. — *Traité d'économie politique.*

LYON-CAEN et RENAULT. — *Précis de droit commercial.*

O. NOEL. — *Le réseau de l'Etat et le budget.*

PALAA. — *Dictionnaire législatif et réglementaire des chemins de fer.*

PICARD. — *Les chemins de fer français.* Etude historique sur la constitution et le régime du réseau.

SALLEROU. — *Rachat de chemins de fer.*

SARRUT. — *Législation et jurisprudence sur le transport des marchandises par chemins de fer.*

THÉRY. — *Histoire des grandes compagnies de chemins de fer.*

RECUEILS PÉRIODIQUES

L'Economiste français : 16 février 1878, 23 février 1878, 1er juin 1878, 25 février 1882, 13 février 1889.

Journal *Le Droit* : 1er août 1894, 24 octobre 1894, 16 février 1895, 23 janvier 1897.

Journal des Economistes : 1885, t. 164. Réformes de l'administration des chemins de fer de l'Etat.

Revue des Deux-Mondes : 15 mars 1878. Exploitation des chemins de fer par l'Etat : Jacqmin, décembre 1894. Colson : Les chemins de fer et le budget.

Revue d'administration : Année 1896, p. 55.

Gazette du Palais ; 1894, 2e semestre, p. 240.

Revue critique : Année 1879, p. 81. Condition des employés dans les chemins de fer. 1891. Brennoud : Situation juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat.

Revue de droit public : 1895, t. III et IV. Michoud : De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents.

Bulletin annoté des chemins de fer en exploitation. Voir surtout les articles de Lamé-Fleury, année 1885, p. 201, 1889, p. 215, 224, 228.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

I

II

III

CHAPITRE II

CARACTÈRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

I

II

III

CHAPITRE III

RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT AVEC SES AGENTS

I

II

IMPRIMERIE F. DEVERDUN, BUZANÇAIS (INDRE).

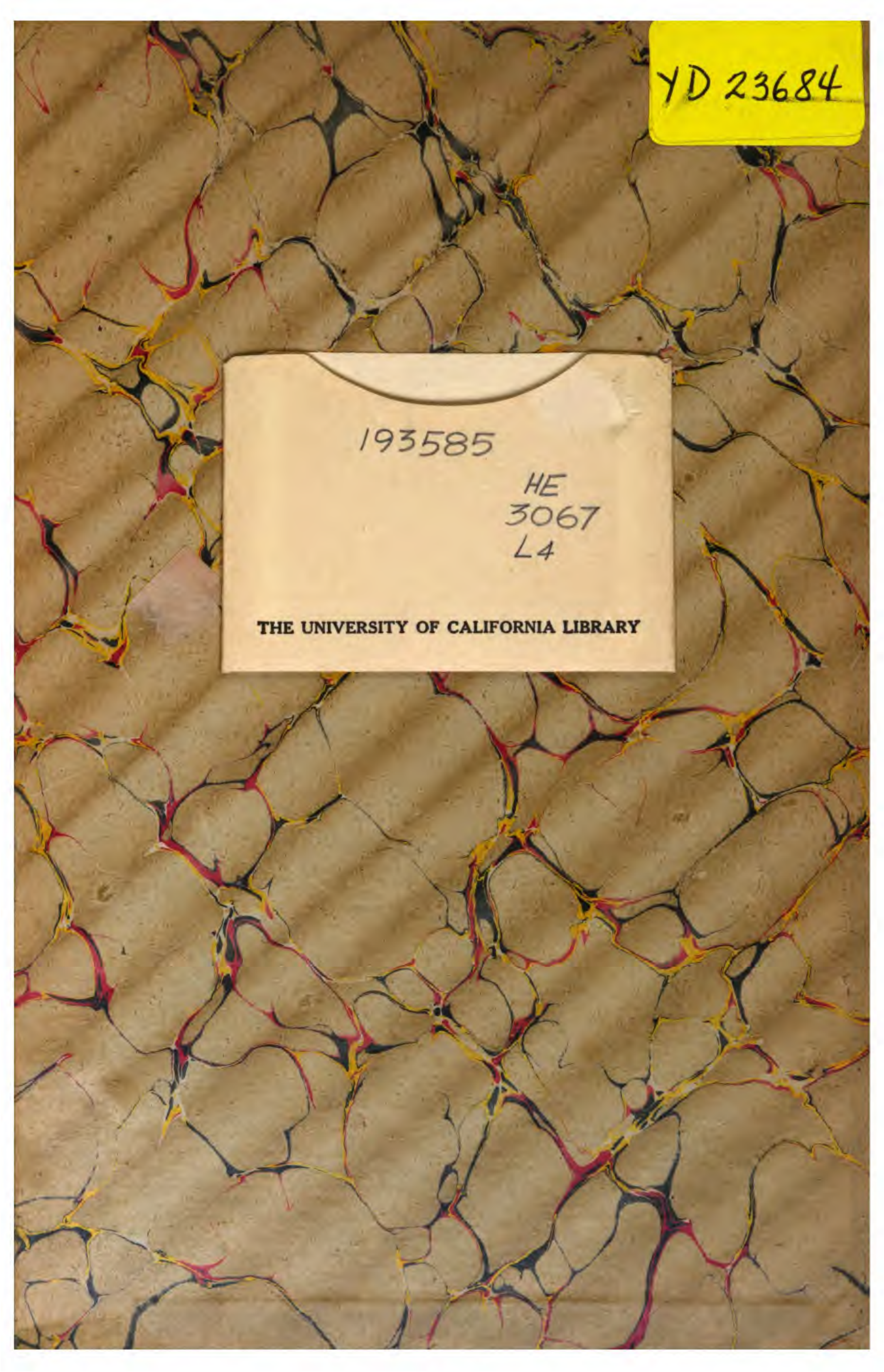


BUZANÇAIS (INDRE). IMPRIMERIE F. DEVERDUN.








YD 23684
193585
HE
3067
L4
THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

